القيود الدستورية على حل البرلمان



الدكتور
علي مجيد العكيلي

المركز العربي للنشر والتوزيع
ثقافة بلا حدود



القُيُودُ الدُّسْتُورِيَّةِ

عَلَى حَلِّ البَرلَمَانِ

القُيُودُ الدُّسْتُورِيَّةِ
عَلَى حَلِّ البَرلَمَان

الدكتور
علي مجيد العكيلي

الدكتورة
لمى علي الظاهري

الطبعة الأولى

2018 - 1439



رقم الإيداع

2017/7208





جمهورية مصر العربية

القاهرة - شبرا - 3 شارع ترعة النصراني أمام مسجد التقوى - منطي - شبرا الخيمة

00(20) 1282441890

00(20) 233518784

yasser261098@gmail.

www. ACBOOkZONE.COM

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ وَأَنزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَن يَنصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ﴾

صدق الله العظيم

(سورة الحديد، الآية: 25)

المقدمة

ليس خفيًا أنّ النظام البرلمانيّ هو أكثر النظم انتشارًا بين النظم النيابية، لما يتميز به من حفظ مركز التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة والتسوية بينهما؛ لذلك يعدّ حل البرلمان أحد الأسس التي يقوم عليها تنظيم العلاقات بين السلطات التشريعيّة والتنفيذيّة في النظم السياسيّة المعاصرة التي تقوم على مبدأ الفصل المرن للسطات وتوازنها، بحيث لا تطغى سلطة على أخرى، ولا تسيء أحدهما أو تتجاوز صلاحياتها في مواجهة الأخرى، على أساس أنّ الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، إذ يستطيع أن يسحب الثقة منها، ومن ثم يجب عليها الرحيل عن دفة الحكم، وفي مقابل ذلك، تملك الحكومة الحق في أن تحل البرلمان، وسلاح الحل سلاح خطير تملكه الحكومة لتواجه به حق سحب الثقة منها الذي يملكه البرلمان، وقد لا تلجأ الحكومة إلى استعمال حق الحل، إذ قد تكتفي بالتلويح به أمام أعضاء البرلمان لتراجعهم على إسقاط الحكومة.

فنجدّ أنّ الدساتير قد لجأت في معظم الدول إلى محاولة ضبط هذا السلاح الممنوح للسلطة التنفيذية، ولأجل خلق التوازن ما بين السلطات؛ لذلك أثار حق حلّ البرلمان نقدًا شديدًا من حيث أنّه يجيز وضعاً محظوراً فيما يبيحه

للحكومة من اعتداء على حقوق ممثلي الأمة ومنافاته لمبدأ سيادة الأمة، ثم هو يخالف مبدأ الفصل بين السلطات ويجافي المنطق فيما يسمح به من الرجوع إلى الشعب؛ ليكشف إرادته في شأن أهم المسائل التي كان ينبغي ترك الحكم عليها لنوابه، بما لديهم من وعي سياسي وإدراك لبواطن الأمور، مقارنة بتواضع كفاءة هيئة الناخبين.

على أنّه لم يكن من شأن هذه الاعتراضات أن تصمد أمام أهمية تفعيل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو يوجب منح الحكومة حق الحل مقابل حق البرلمان في تقرير المسؤولية الوزارية، إلاّ أنّه كان من أثر الاعتراضات إقرار الكثير من القيود والضمانات التي تمنع استعمال هذا الحق.

ولما كان حق الحلّ بما يتضمنه من تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية وانتقال حق التشريع مؤقتاً إلى السلطة التنفيذية، يعدّ من الأمور الخطيرة في الحياة الدستورية؛ لذلك لجأت أغلب الدساتير في الدول المختلفة إلى إحاطة حق استعمال الحل بقيود مختلفة ومتنوعة، ضمانةً لعدم إساءة استعماله أو الانحراف في استعمال السلطات المترتبة عليه.

وتبعاً لذلك، سوف نتناول موضوعات أساسية، سيتعلق الموضوع الأول ببيان الجذور التاريخية لحق الحل. أما الموضوع الثاني فإنّه سيكون مخصصاً لماهيَّة حق حل البرلمان. بينما سيكون الموضوع الثالث متضمناً بيان القيود الدستورية في الأنظمة البرلمانية، وهي القيود التي يخضع لها رئيس الجمهورية في حل البرلمان، وأيضاً القيود الدستورية على سلطة الحكومة (الوزارة) في حل البرلمان. أما الموضوع الرابع، فسوف نتطرق فيه لبيان وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذيّة خلال فترة حل البرلمان.

الفصل الأول

الجذور التاريخية لحق الحل

نشأ حقّ الحلّ في المملكة المتحدة؛ نتيجة ظروف تاريخية، استطاع فيها (وليم بت) الوزير الأول، إرساء القاعدة التي مؤداها أنّه عند الخلاف بين البرلمان والوزارة، فإنّ لهذه الأخيرة بدلاً من أن تقدم استقالتها، أن تعرض هذا الخلاف على الشعب ليقرر ما يراه بشأنه[1]. فأخذت الدول بعد ذلك تحذو حذوها وتنقل عنها، مما أدى إلى انتشاره في كثير من الدول بوصفه أحد حجر الزاوية للنظام البرلماني[2].

كما وجد هذا الحق كمقابل لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، تلك المسؤولية التي قد تصل إلى سحب الثقة، وقد مرت هذه المسؤولية بدورها بعدة أطوار أدت إلى ظهورها على النحو المعروف الآن.

(1) خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997، ص12.

(2) علاء علي احمد عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996، ص10.

وقد ظلّ حق الحل ملكياً إلى أن انتقل إلى الوزارة نتيجة تقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك وتطبيقاً القاعدة التي تقضي بأنّه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية.

لذلك ونظراً لارتباط حق الحل بتطور النظام البرلماني في انكلترا، فقد مرت بعدة مراحل مختلفة، حتى أصبح في صورته المعاصرة. شملت المرحلة الأولى بداية تكون ما يسمى بالبرلمان، وكان ذلك في نهاية حكم أسرة Tudors وعهدي Stuarts و Cesures، كذلك الثورة الأولى وعهد الحكم المطلق للدكتاتور Cromwell، وقد ظهر فيها حق الحل بشكل رخصة ملكية. ثم لحقت هذه المرحلة مرحلة ثانية بدأت مع ثورة 1688 ومرحلة الملكية الدستورية التقليدية. وكانت المرحلة الثالثة هي خاتمة هذه المراحل بميلاد النظام البرلماني ومروراً بارتقاء أسرة Hanovre العرش عام 1715 ووزارة R. Walpole عام 1729 وانتهاءً بصدور مرسوم إصلاح عام 1832.

لذلك سوف نبين حق الحل في ظل النظام البرلماني ومن ثم نعرض دراسة التأصيل التاريخي لحق حل البرلمان، وعلى النحو الآتي:

- **المبحث الأول:** التطور التاريخي للنظام البرلماني.
- **المبحث الثاني:** أركان النظام البرلماني.
- **المبحث الثالث:** نشأة حق الحل.

المبحث الأول

التطور التاريخي للنظام البرلمانيّ

لقد استقر أغلب الفقهاء والمفكرين بأنّ النظام البرلمانيّ باسمه وخصائصه المعروفة بدأت في بريطانيا، والذي يرجع إلى تاريخها السياسي، الفضل في صياغة هذا النظام باسمه وخصائصه المعروفة حالياً[1].

رغم ما سبق فإنّ هناك رأياً للفقيه Howgood، يوضح أنّ النظام البرلمانيّ الحقيقيّ بدأ في بلجيكا عام 1831، حيث أخذ الدستور البلجيكي بالملكة الدستورية والنظام البرلمانيّ، وتبعتها في ذلك دول أخرى، مثل: بريطانيا وفرنسا والسويد والنرويج[2].

نحن نرى أنّ هذا الرأي يخالف إجماعاً استقر عليه فقهاء النظم السياسية من أنّ التاريخ البريطاني هو الذي شيد هذا النظام وأظهره بالصورة المعروفة، بعد تدرج بدأ بصراع الشعب البريطانيّ ضد فساد الملوك واستبدادهم منذ النصف الثاني من القرن الثاني عشر، وانتهى إلى اقرار هذا النظام بصورته الكاملة.

كما كانت انكلترا في بداية الأمر تعيش في ظل الملكية المطلقة، وكان الملك يتمتع بسلطة مطلقة في ممارسة الحكم، كان يمتلك زمام السلطات التشريعية

(1) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013، ص67.

(2) Howgood, Modern constitutions since 1787, pp. 145 - 6.

والتنفيذية والقضائية دون كمنازع، حيث كان الملك يعتبر نفسه ظل الله في الأرض ومكلفاً من قبله بممارسة الحكم، وذلك طبقاً لنظرية الحق الإلهي المقدس (Doctrine dudroitdivin sumaturel)، والتي ترددت على ألسنة رجال الكنيسة والكتاب في ذلك الوقت[1].

كما قد ترتب على هذه النظرية التي سادت في هذا الوقت إنّ الملك طالما يستمد حكمه من الله فإنّه لا يمكن أن يخطئ (cannot wrong)، ومن ثم فإنّه غير مسؤول عن الأعمال التي يتخذها، وهو ما جعل الملوك يتصرفون في شؤون الحكم طبقاً لإهوائهم ولا يحاسَبون عن أعمالهم من قبل أي هيئة أو جهة في الدولة.

على الرغم من أنّ المملكة الانكليزية قد تكونت نتيجة اتحاد عدة مماليك صغيرة مع انكلترا؛ بسبب انتشار المسيحية وتنظيم الكنيسة الانكليزية، إلاّ أنّ المماليك القديمة لم تفقد كيانها بشكل مطلق، بل حافظت على بعض الصلاحيات المحلية التي تشرف عليها جمعية شعبية بزعامة شخص يتم اختياره ممن يشهد له بالقوة والعزيمة، وفضلاً عن هذه الجمعيات المحلية، كان للدولة الجديدة (المملكة الانكليزية) جمعية عمومية كبيرة تسمى بـ (مجلس الحكماء) أو المجلس الكبير، وكانت هذه الجمعية غير محددة العدد، وليست ثابتة، وكانت تضمّ بالأصل الأساقفة ثم دخلها رؤساء الأديرة، كما كانت تضمّ رؤساء المقاطعات الذين كان عددهم يختلف بحسب حاكم المقاطعة، ويضاف إلى هؤلاء الأعضاء عدد من جماعة المحاربين الملازمين للملك، الذين كانوا

(1) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، دارسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص358.

يوصفون بأنهّم رجال الملك وخدامه[1]؛ وذلك لأنّ الملك ضمهم لحاجته إلى الأموال المتزايدة، ومن خلال ضمهم يسهل عليه الحصول على موافقتهم على فرض ضرائب جديدة على الشعب[2]، وكان اختصاص هذا المجلس استشارياً ولم تكن قراراته مغرمة للدولة أو الملك أو الأفراد، ورغم ذلك كان هذا المجلس يمارس بعض الاختصاصات الحقيقية، مثل تعيين رؤساء المقاطعات والأديرة بمشاركة الملك، وفرض الضرائب، وإعلان الحرب ومشاركة الملك في وضع القوانين، بالإضافة إلى بعض الاختصاصات التي كان المجلس يمارسها باعتباره محكمة عليا[3].

كما يعتبر البعض هذا المجلس - رغم عدم اكتماله من الناحيتين الشكلية والموضوعية - بمثابة النواة الأولى لنشأة البرلمان الممثل من بعض فئات الشعب، وخطوة كبيرة نحو ظهور أولى مظاهر النظام البرلمانيّ الذي يؤسس على وجود برلمان ممثل من فئات الشعب المختلفة، خاصة وإنّ المجلس النيابيّ هو الذي يلعب الدور الأول المحوري في النظام البرلمانيّ، باعتباره نظاماً نيابياً ديمقراطياً.

جدير بالذكر أنّه كان يوجد بجانب الملك مجلس استشاري آخر يسمى بـ(المجلس العظيم The Great Council)، وكانت وظيفة هذا المجلس استشارية أيضاً، تتمثل في تقديم المشورة إلى الملك عندما يطلب منه

(1) د. عصام سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، القاهرة، 1991، ص80.

(2) د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981، ص30.

(3) د. حازم صادق، المرجع السابق، ص68.

ذلك، بالإضافة إلى بعض الاختصاصات القضائية. وكان قضاة المحاكم يختارون من هذا المجلس[1]، وكان يتكون من بعض النبلاء ورجال الكنيسة وكبار الأعيان وملاك الأراضي.

بالرغم من وجود كلّ هذه المجالس بجانب الملك، إلّا أنّ وظيفتها كانت استشارية، ومن ثم كانت القرارات الصادرة منها لا تقيد أي جهة من الجهات ولا تلزمها، خاصة وإن الملوك في ذلك الوقت كانوا يتجاهلون القرارات الصادرة منها، ومن أمثلة هؤلاء الملوك هنري الثاني، والذي عرف عنه تجاهله لأي قرار أو قانون أو عرف، يمنح الشعب أي حقّ من الحقوق الدستورية، فضلاً عن إيمانه الشديد وتمسكه بما كان يسير عليه أجداده من الأخذ بنظرية الحكم المطلق[2].

كذلك لم يكن دستور مكتوب في انكلترا حتى ذلك الوقت، وإنمّا كانت القواعد القانونية السائدة والمطبقة، عبارة عن مجموعة من الأحكام العرفية غير المدونة والتي لا تكفي بذاتها لاستيعاب حقوق الأفراد وحرياتهم أو تنظيم السلطات العامة في الدولة وتحديد واجبات الحاكم تجاه الشعب. ومن المعروف إنّ وجود القواعد الدستورية المدونة يعتبر حجر الزاوية في كل نظام دستوري، حيث يحدد العلاقة بين الحاكم والمحكومين، وينظم السلطات العامة في الدولة والعلاقات التي تتكون بينها في إطار ديمقراطي، ومن ثم فإنّ الكشف عن طبيعة أي نظام للحكم لن يتسنى على الوجه الأكمل بدون وجود قواعد دستورية مدونة[3].

(1) خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص13.

(2) Russellf - Moore:, Modern constitution, 1957, p. 30.

(3) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص73.

كما تعتبر أولى الخطوات نحو وضع دستور مكتوب قد حدث في بداية عهد الملوك (النورمادنيين)، عندما حدث نزاع بين الملك (هنري الثاني) وأحد الأساقفة الذي يدعى (بكيت)، بسبب تحديد الاختصاص القضائيّ في الدولة، وتمّ عرض هذا النزاع على المجلس العظيم The Great Council، وقد أصدر المجلس بعد هذا النزاع ما يسمى بـ(دساتير كلارندون (The constitutions of Clarendon) عام 1164، والتي يبدأ بها التطور الدستوريّ في بريطانيا، فهي تعتبر بمثابة النواة الأولى للحياة الدستورية الانكليزية المقننة، وعلى ذلك فالعهد الأعظم لا يعتبر أول الوثائق كما يذهب إليه الكثير[1]، ولكن تسبقه دساتير كلارندون المشار إليها.

جدير بالذكر أنّ وثيقة العهد الأعظم Magna Carta عام 1215، يعتبرها البعض أول وثيقة قانونيّة مكتوبة في بريطانيا، حيث ألزمت الملك بضرورة أخذ موافقة المجلس الكبير على أي تشريع يتضمن فرض ضريبة جديدة، كما وتعهد الملك بموجب هذه الوثيقة بعدم التدخل في شؤون الكنيسة في انتخاب رجالها، كما أنّه بموجب هذه الوثيقة أيضاً، تمّ تحديد حقوق الملك الإقطاعية على الحائزين على أرض التاج ولم يكن له أن يجني سوى المساعدات والرسوم الاعتيادية، كذلك حددت حقوق الملك في الوصاية على الأرامل والأيتام[2].

(1) د. حازم صادق، المرجع السابق، ص70.

(2) د. السيد صبري، حكومة الوزارة – بحث تحليلي نشأة وتطور النظام البرلماني في بريطانيا، المطبعة العالمية، مصر، 1953، ص5.

هذا وفي عام 1254، قام الملك هنري الثالث (1216 - 1272) بدعوة فارسين عن كل مقاطعة للاشتراك في حضور جلسات البرلمان مع كبار رجال الدين والأشراف الذين كانوا موجودين أصلاً في البرلمان، وقد تكررت هذه الدعوة في عامين (1261 و 1264)، وإضافة إلى الفارسين المنتخبين في كل مقاطعة، ممثلاً عن كل مدينة. ويعدّ البعض هذا التاريخ كبداية لظهور النظام النيابيّ[1].

مع التطور الكبير تطور الزمن وبالتحديد في القرن الثالث عشر، استقر المجلس الكبير وأصبح يجتمع بشكل دوري، حيث أطلق عليه اسم (البرلمان)، وهو الاسم الذي جرى العرف على استعماله فيما بعد، كما بدأ اختصاص البرلمان يتحدد ويتضح في المسائل التشريعيّة والقضائيّة وفرض الضرائب. بالنسبة للتشريع، أصبح للبرلمان حق إبداء الرأي في جميع التشريعات، ولكن استمر رأيه استشارياً لا يلزم الملك، إلّا أنّه في أواخر عهد الملك إدوارد الثالث (1327 - 1377)، أصبح من المسلم به أنّ الملك لا يستطيع أن يلغي قانوناً سبق أن وافق عليه البرلمان[2].

هذا وفي عام 1295، تمّت دعوة البرلمان بعد ذلك لأول مرة في التاريخ الانكليزي، وبه تشكيل كامل لمختلف فئات الشعب، حيث مثل فيه الأشراف ورجال الدين ونواب المدن والفرسان بل وكبار الحائزين لأرض الملك أيضاً، ونتيجة لتشكيل هذا المجلس من فئات كثيرة من الشعب، أطلق عليه الانكليز اسم

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية – الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص527.

(2) د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2015، ص19.

البرلمان الانكليزي العظيم (The Great model Parliament)، وقد انقسم هذا البرلمان خلال عام 1351 إلى قسمين:

- **مجلس العموم (House of commons)**، ويتشكل من نواب البنادر والمدن.
- **مجلس اللوردات (House of lords)**، ويضم الأشراف وكبار رجال الدين[1].

جدير بالذكر أنّ الفضل في هذه التطورات التي مرّ بها البرلمان الانكليزي، يعود إلى نواب المقاطعات، الذين كان لهم دور في استمرار البرلمان طوال الوقت، وقد انتهى هذا التطور بحصول البرلمان على السلطة التشريعيّة، لأنّه حتى ذلك الوقت لم يكن لمجلسي اللوردات أو النواب حق اقتراح القوانين، نتيجة لتركز السلطة التشريعيّة في يد الملك وحده[2].

وفي القرن الخامس عشر، تطورت سلطات البرلمان بشكل ملحوظ، إذ لم يعدّ البرلمان مكلفاً بتقدم المشورة للملك فقط، بل أصبح أيضاً مراقباً لصحة تنفيذ العهد الأعظم، وعلى هذا الأساس، لم يعدّ البرلمان يقف موقف المتفرج، بل أصبح إيجابياً يشارك في العملية التشريعية بجوار الملك، فأصبح لأعضاء البرلمان المقربين إلى الملك حق تقديم العرائض التي كانت تقدم إليه باقتراحات تعديل القوانين المعمول بها، وكانت تصاغ بشكل قوانين، بحيث

(1) د. السيد صبري، المرجع السابق، ص70.

(2) Maurice Durerger, Institution politiques et droit constitutionnel, 1978, p. 275.

يقتصر دور الملك على مجرد التوقيع Signature والتصديق حتى يعتبر من قوانين المملكة.

ولهذا فقد أطلق على هذه القوانين اسم Acts of parliament، وهو الاسم الذي تحمله القوانين بمعناها الشكلي في بريطانيا حتى اليوم[1]. ثم تطور نظام العرائض التي يلتمس فيها البرلمان من الملك إصدار التشريعات إلى نظام مشروعات القوانين، حيث يقوم أحد المحليين بوضع صيغة التشريع المطلوب إصداره من الملك، فإذا أقر المجلسان هذا المشروع، أُحيل إلى الملك، الذي له حق إقراره وإعطاءه، ومن ثم إقرار القانون أو رفضه.

كما يمكن القول عن اختصاص الملك التشريعيّ قد بقي مع ذلك على درجة كبيرة من الأهمية، فعلاوة على حقه في إقرار أو رفض مشروعات القوانين المقدمة من البرلمان، فقد اختص وحده بحق تشريعيّ، وهو إصدار اللوائح العامة Proclamations orders، وذلك بعد استشارة مجلسه الخاص، كما أنّه كان يحق للملك إعفاء الأفراد من الخضوع للقانون في أحوال خاصة.

من البديهي والأمر كذلك، أصبح هناك سلطتين تشريعيتين، هما الملك ومجلس اللوردات والعموم، وعليه فقد ساد في انكلترا في هذه الحقبة من الزمان، المبدأ القائل بأن البرلمان هو صاحب السلطة العليا، والمقصود بالبرلمان هو الملك ومجلسا العموم واللوردات، وهذا ما دعا بعض أساتذة الفقه الدستوريّ الانكليزيّ بقولهم الملك في البرلمان The king in parliament،

(1) د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2004، ص50 - 51.

وعليه كان يمكن للملك الحد من سلطة البرلمان من الناحية الفعلية، بعدم دعوة الأخير إلى الانعقاد، خاصة إذا استطاع الحصول على الأموال اللازمة له بطرق مختلفة تغنيه عن حاجته إلى فرض الضرائب التي كان يلزم لتقريرها دعوة البرلمان وموافقته عليها، واستمر اختصاص البرلمان تحت رحمة الملوك على النحو سالف الذكر، مما أدى إلى ظهور كثير من المنازعات بين هذين الطرفين حتى ثورة 1688، ففي هذا التاريخ قيدت الملكية ودعم اختصاص البرلمان إلى حدّ كبير وقوي بنياته وسلطاته[1].

لذلك استقرت السلطة التشريعية، وكان الفضل في ذلك لقانون الحقوق الصادر عام 1689، الذي وقعه وليم الثالث وزوجته، وقبل بموجبه تقييد سلطاته الدستورية ودعم سلطة البرلمان[2].

جدير بالذكر أنّ الفقهاء الانكليز اعتبروا قانون الحقوق هو دستور انكلترا الحديث The modern constitution، ولكن حتى هذا التاريخ لم يفكر البرلمان جدياً في سلطاته الملك التنفيذية لرقابته، وإن كان يصح اعتبار تلك الفترة مبدأ لاتجاه جديدة، هو نظام قيام الملكية المقيدة، حيث ولّى البرمان وجهه شطر امتيازات الملك الشخصية، ومعظمها متعلق بالسلطة التنفيذيّة واخضاعها إلى سلطاته، قبل ممارستها عن طريق أشخاص مسؤولين أمام البرلمان حتى تحول النظام النيابيّ الانكليزيّ إلى نظام برلمانيّ، وإن كان ينقصه إلى حدٍ ما التوازن بين السلطات، حيث كان الملك يستطيع حلّ البرلمان دون أن يملك الأخير مساءلة الملك أو عزله[3].

(1) Wade and Philis, Constitutional and administrative law, the ed, London, 1977, p.11.

(2) د. بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص52.

(3) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص7.

رغم ذلك، فقد اعتبر هذا النظام أساس النظام البرلمانيّ الحديث. وإبان حكم الملكة فكتوريا، الذي امتد لأكثر من ستين عاماً (1837 - 1901)، كانت خصائص النظام البرلماني قد استكملت تماماً[1]، فثنائية الجهاز التنفيذيّ موجودة، رئيس دولة أو ملك غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، والتداخل بين السلطة التنفيذيّة والتشريعيّة ملحوظاً، فالأولى تعدّ مشروعات القوانين وتعرضها على الثانية للتصديق عليها، كما أنّه تدعو السلطة التنفيذية البرلمان للانعقاد بالإضافة إلى حقها في حله.

كما أنّ الرئيس الأعلى في انكلترا هو الملك، كما هو سائد حالياً، وهو يسود ولا يحكم، ورغم كثرة امتيازاته من الناحية النظرية، كحقه في حلّ مجلس العموم، إلّا أنّ الواقع متجرداً من ثوب السلطة الملكية، التي أصبحت رمزاً، حيث يتحلى الملك بسلطات اسمية أو شرفيّة، أما السلطة الفعلية فقد انتقلت تدريجياً منذ أوائل القرن الماضي إلى يد الوزارة ممثلةً في الوزير الأول أو كما يطلق عليه رئيس مجلس الوزراء[2].

وهكذا اكتملت قواعد النظام البرلماني ودعائمه التي يقوم عليها، والتي تمثلت في نشأة الوزارة والبرلمان، وتقرير مسؤولية الوزارة بنوعيها الفردية والتضامنية وتقرير حق الوزارة في حلّ البرلمان[3].

(1) د. السيد صبري، الوزير الاول في انكلترا، دون مكان نشر، 1947، ص4.

(2) د. السيد صبري، الوزير الاول، المرجع السابق، ص5.

(3) د. احمد ابراهيم السلبي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية وفي الفكر الاسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1990، ص97.

يتضح مما تقدم أنّ بداية البرلمان كانت في انكلترا، إلّا أنّ البرلمان كان ضعيفاً، فكان الملك يملك حقّ حلّ البرلمان، بينما لا يملك البرلمان حق مساءلة الملك واسقاطه، فكان النظام غير متوازن لصالح لأيّ سلطة حكوميّة، ولكن رغم هذا الاختلال في النظام، فإنّه كان يمثل تقدماً غير عادي بالنسبة للأنظمة النيابية المعاصرة.

المبحث الثاني

أركان النظام البرلماني

يقوم النظام البرلمانيّ على مجموعة من الأركان، منها ثنائية السلطة التنفيذية ما بين رئيس الدولة ووزارة يمارس من خلالها الرئيس بعض اختصاصاته، مع الإقرار الكامل بمسؤولية الوزارة أما البرلمان الذي يجب أن يكون منتخباً من قبل الشعب، بالإضافة إلى ما يتميز به من تعاون، والرقابة المتبادلة ما بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة؛ لذلك سوف نقسم هذا المبحث على أربعة مطالب، وعلى النحو الآتي:

- **المطلب الاول:** ثنائية السلطة التنفيذيّة.
- **المطلب الثاني:** برلمان منتخب من قبل الشعب.
- **المطلب الثالث:** المسؤولية الوزارية امام البرلمان.
- **المطلب الرابع:** التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المطلب الاول

ثنائية السلطة التنفيذيّة

من الخصائص المميزة لهذا النظام والتي ينفرد بها عن الأنظمة الأخرى، إنّ السلطة التنفيذيّة فيه تكون من طرفين، رئيس الدولة من ناحية، والوزارة كهيئة جماعية من ناحية أخرى[1].

أما رئيس الدولة، قد يكون في النظام البرلمانيّ ملكاً يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية يلي منصبه بالانتخاب، وهو في كلا النظامين الملكيّ والجمهوريّ، يعدّ رئيساً للسلطة التنفيذيّة، ويتعين أن يكون رئيس الدولة في النظام البرلمانيّ شخصاً آخر غير رئيس الوزراء أو الوزير الأول، فالنظام البرلمانيّ يقوم على وجوب الفصل العضويّ كما سبق البيان[2].

أما الوزارة، أوضحنا أنّ رئيس الدولة في النظم البرلمانيّة يكون غير مسؤول ولا يملك سلطات فعليّة وحقيقيّة في شأن من شؤون الحكم؛ لذلك اقتضى العمل على وجود بديل يتحمل المسؤولية عن رئيس الدولة، وتنتقل إليه السلطات الفعليّة، فكانت الوزارة التي يكون أعضاؤها ممثلين في المجلس النيابيّ، ويرأس الوزراء رئيس الحكومة أو الوزير الأول الذي يعتبر الشخص الثاني في رئاسة السلطة التنفيذيّة ويباشر مع زملائه الوزراء مهام السلطة

(1) د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص33.

(2) د. حازم صادق، المرجع السابق، ص106.

التنفيذيّة، وهو المسؤول سياسياً أمام البرلمان، ويطلق على هذه المسؤولية، المسؤولية الوزاريّة، والتي تنقسم بدورها إلى مسؤوليّة تضامنيّة ومسؤوليّة فرديّة، والتي اعتبرها غالبية الفقه الدستوريّ حجر الزاوية في النظام البرلمانيّ.

الخلاصة، إنّ السلطة التنفيذيّة في الأنظمة البرلمانيّة هو وجود رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة، ولكن رئيس الدولة يسأل جنائياً في الأنظمة الجمهوريّة، عكس الأنظمة الملكية التي تعدّ الملك منزه عن الخطأ[1].

مما سبق، يتضح أنّ ثنائية السلطة التنفيذيّة من أهم الخصائص المميزة في النظام البرلمانيّ، وسوف يكون تناولها لهذه السلطة في فرعين، وعلى النحو الآتي:

- **الفرع الأول:** رئيس الدولة.
- **الفرع الثاني:** الوزارة.

(1) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق ودراسة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، بغداد، 2012، ص43.

الفرع الأول

رئيس الدولة

قد يكون رئيس الدولة في النظام البرلمانيّ ملكاً متوجاً، يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية يلي منصبه بالانتخاب، وهو في كلا النظامين (الملكي والجمهوري) يعدّ رئيساً للسلطة التنفيذيّة[1]، كما يلزم أن يكون رئيس الدولة في النظام البرلمانيّ شخصاً آخر غير شخص رئيس الحكومة، أي غير شخص الوزارة أو الوزير الأول، إذ لا يجوز بحال رئيس الدولة أن يجمع بين صفته كرئيس للدولة وبين صفته كرئيس للحكومة، فالنظام البرلمانيّ يقوم على وجوب الفصل العضويّ بين المنصبين.

وقد حاولَتْ بعض الدساتير الاستعاضة عن منصب رئيس الدولة بمجلس رئاسة، كما هو الحال في الاتحاد السويسريّ الذي يرجع إلى عام 1848، الذي يركز السلطة التنفيذيّة في مجلس الوزراء مكون من سبعة أعضاء يختارهم البرلمان الاتحاديّ بمجلسه لمدة ثلاث سنوات، ويختار أحدهم لتولي منصب رئاسة مجلس الاتحاد لمدة سنة واحدة. وبما أنّ رئيس الدولة يقع في أعلى قمة هرم السلطة، فإنّه يملك بموجب النصوص الدستوريّة ممارسة اختصاصات مختلفة، ويختلف نطاق هذه الاختصاصات وفقاً للنظام السائد، فقد يمارس بعض الاختصاصات بصورة منفردة، وبعضها الآخر لابدّ عند ممارسته لها من التوقيع معه عليها من قبل عدد من الوزراء، والتي تعرف

(1) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص10.

في الفقه الدستوريّ بقاعدة (التوقيع الوزاري المجاور)[1]. كما يرى جانب من الفقه[2]، أنّ اختيار رئيس الدولة في النظام البرلمانيّ عن طريق البرمان لا يرتب بالقطع والضرورة تبعية رئيس الدولة للبرلمان الذي قام باختياره، ما دام الرئيس يتمتع بضمانات تكفل له الاستقلال إزاء البرلمان، وأهم هذه الضمانات، تقرير عدم مسؤوليته السياسية.

إنّ عدم ممارسة رئيس الدولة لأيّ مظهر من مظاهر السلطة الفعليّة، نتج عنه ألّا يكون مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان تطبيقاً لقاعدة "التلازم بين السلطة والمسؤولية"، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وحيث لا سلطة لا مسؤولية[3].

هذا وقد ظهرت هذه في النظام الملكي، أنّ عدم مسؤولية رئيس الدولة (أي الملك) لها طابع مطلق تطبيقاً للقول: "الملك لا يخطئ".

وقد قررت الدساتير الملكية عدم مسؤولية الملك بشكل مطلق، ومنها دستور المملكة الأردنية الهاشمية، حيث جاء به أنّ الملك: "مصون من كل تبعة ومسؤولية"، فالملك غير مسؤول، وعدم المسؤولية هذه لها طابع الاطلاق، فهو لا يسأل جنائياً عن أعماله وتصرفاته، حتى ولو كانت هذه الاعمال والتصرفات جرائم تقع تحت طائلة قانون العقوبات، دون اعتبار إلى ما إذا

(1) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص405.

(2) د. عوض رجب الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الاردن، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006، ص20.

(3) د. علي مجيد العكيلي، المرجع السابق، ص35.

كانت هذه الجرائم متصلة بوظيفة، كالخيانة العظمى، أو شكلت جرائم عادية لا علاقة لها بهذه الوظيفة[1].

أما في النظم البرلمانية الجمهورية، فتقتصر على الجانب السياسي فقط، كما يقصد بعدم مسؤولية رئيس الدولة، عدم جواز مساءلته سياسياً في شؤون الحكم أمام البرلمان، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة ولايته الرئاسية[2].

بالنسبة للمسؤولية السياسية، فرئيس الجمهورية كالملك، غير مسؤول عما يبدو منه من أقوال أو أفعال متصلة بشؤون الحكم، وعدم المسؤولية هذه إنّ هي إلّا أثر من آثار عدم مسؤولية الملوك وعدم إمكانية المساس بذواتهم، أما مبرر وجودها في الوقت الحاضر، فهو إنّ رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يتولى السلطة بنفسه، فهو لا يعمل منفرداً، وتوقيعاته على الأوراق الرسمية يجب أن تصحبها توقيعات الوزراء المختصين، حتى تنسب هذه الأعمال إليهم، أي إلى الوزراء، ويتحملون من ثم مسؤوليتها[3].

أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظام الجمهوريّ، إنّ رئيس الجمهورية يسأل كغيره من الأفراد عن الأفعال المجرمة بنص قانون العقوبات، فضلاً عن ذلك، يسأل جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها أثناء مباشرته لوظيفته، كما هو الحال في جريمة الخيانة العظمى.

(1) د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص43.

(2) د. حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1989، ص242.

(3) د. علي مجيد العكيلي، المرجع السابق، ص36.

لا بد لنا من القول إنّ المسؤولية الجنائيّة مقررة في الدساتير، مما يدلّ دلالة واضحة على هذه المسؤولية، في حين اكتفت أغلب الدساتير بالاكتفاء بجريمة الخيانة العظمى، ومنها الدستور الفرنسي لعام 1958، أما الدستور الأمريكي في النظام الرئاسيّ، فقد حدد ثلاث حالات لاتهام رئيس الدولة، وهي: (الخيانة العظمى، الرشوة، وغيرها من الجنايات والجنح الخطيرة)[1].

(1) د. حازم صادق، المرجع السابق، ص36.

الفرع الثاني

الوزارة

تعدّ الوزارة Ministry الطرف الثاني في تكوين السلطة التنفيذيّة، وتتكون من رئيس وزراء، وعدد غير محدد من الوزراء وحسب الحاجة، ويجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يطلق عليه (مجلس الوزراء)[1].

هذا وإنّ الوزارة في النظام البرلمانيّ، هي العضو الفعال في السلطة التنفيذيّة، فهي التي تمارس فعلاً وتزاول الاختصاصات الدستوريّة للسلطة التنفيذيّة المقررة في الدستور، والدساتير البرلمانيّة تحرص دائماً على أنّ رئيس الدولة يمارس السلطة بواسطة الوزارة، كما تنص عادةً على أنّ مجلس الوزراء هو المهيمن على شؤون الدولة – وليس رئيس الدولة - ويضع السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها.

كما أنّ الوزارة في النظام البرلمانيّ تتميز بتجانس وانسجام اعضائها، نظراً لقيام رئيس الوزراء باختيار أعضاء وزارته من أعضاء حزبه ذي الأغلبية، أو من أشخاص تتقارب ميولهم وعقائدهم في حالة تعدد الأحزاب السياسية والتي يطلق عليها (الوزارة الائتلافية) أو الحكومة الائتلافية.

هذا وإنّ السلطة التنفيذيّة في النظام البرلمانيّ تقوم بها الوزارة باسم رئيس الدولة غير مسؤول، والوزارة في هذا النظام هي المسؤولة عن أعمالها

(1) د. محمد قدري حسن، الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص137 - 138.

أمام البرلمان، ويطلق على هذه المسؤولية، المسؤولية الوزاريّة، والمسؤولية الوزاريّة هي حجر الزاوية في البرلمان، وهي مسؤولية تضامنية، ما دام التصرف الموجب لها متعلقاً بسياسة الوزارة العامة[1]، على أنّ هذه المسؤولية تكون فردية لا تمس إلّا وزيراً معيناً، وذلك عندما يكون التصرف الموجب لها خاصةً بأمر يتعلق بوزارة ذلك الوزير أو لمصلحة من المصالح التابعة لها، وكثيراً ما تبدو الصعوبة في تمييز الأعمال الموجبة للمسؤولية التضامنية من الأعمال الموجبة للمسؤولية الفرديّة، إلّا إنّ رئيس الوزراء يدخل في أغلب هذه الأحوال ليحدد موقف وزارته.

كذلك يجب على الوزارة أن تتمتع بثقة المجلس النيابي حتى تقوم بممارسة مهامها وأعمالها، أي يجب عليها أن تحصل على نسبة تحقق لها أغلبية برلمانية، فإن لم تحصل على هذه الثقة يتم طرح الثقة فيها في أول جلسة برلمانية[2].

كما ظهرت كثير من الأزمات الوزارية وعدم الاستقرار في النظام البرلماني؛ وذلك نتيجة لعدم استطاعة الحكومة الحصول على ثقة المجلس، وهذا ما حصل في فرنسا لفترات طويلة وخاصة في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة[3].

(1) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص25.

(2) د. جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2013، ص42.

(3) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الاسلامي، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص533.

بالإضافة لذلك فإنّ الوزارة تتميز بتضامن أعضائها، لأنّ الوزراء مسؤولون بالتضامن عن القرارات الصادرة عن الوزارة باعتبارها من رسم السياسة العامة للبلاد مما يؤدي في حالة تحريك المسؤولية الوزارية التضامنية إلى سقوط الوزارة بأكملها[1]، ويعمل كل وزير على تنفيذ هذه السياسة ولا يمكن له الاعتراض عليها وإلّا فإنّه لم يستمر في الوزارة[2].

جدير بالذكر يختلف مركز واختصاصات رئيس الوزراء من دولة إلى أخرى وفقاً للنظام، فمثلاً في انكلترا فإنّ رئيس الوزراء يملك من الاختصاصات ما يؤهله لأن يكون الرجل الأقوى في البلاد، لأنّه هو زعيم حزب الأغلبية والحكومة والناطق باسمها أمام مجلس العموم، وله الحق بنصح الملكة بحلّ البرلمان وتحديد موعد إجراء الانتخابات، باعتباره رئيساً للحكومة فهو يمثل الحكومة وهو الرابط بينها وبين الملكة (التاج).

يتضح مما تقدّم فإنّ السلطة في النظام البرلمانيّ تعني وجود رئيس دولة أو رئيس جمهورية غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان ووجود وزارة مسؤولة عن أعماله أمام البرلمان.

(1) د. ابراهيم الدرويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة 1978، ص156.

(2) عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص33.

المطلب الثاني

برلمان منتخب من قبل الشعب

يعدّ البرمان المنتخب من قبل الشعب من أول أركان النظام البرلمانيّ باعتباره نظاماً ديموقراطياً نيابياً يؤسس على الإدارة الشعبية في المجلس النيابيّ عن طريق الانتخاب سواء كان انتخاباً مباشراً أو غير مباشر وسواء تكون البرلمان من مجلس واحد أو من مجلسين[1].

كما يعدّ البرلمان المنتخب من قبل الشعب من الأركان الأساسية في النظام البرلمانيّ، لأنّه من خلال انتخاب الاشخاص (أعضاء البرلمان) يتكون البرلمان ومن أهم وظائف البرلمان الوظيفية التشريعية، وتعتبر هي الوظيفة الاساسية للبرلمان، وذلك من خلال اقراره لمشاريع القوانين التي تعرض عليه حيث تمر عملية التشريع بمراحل متعددة بدءاً من مرحلة اقتراح القانون والتي دائمًا تتقدم بها السلطة التنفيذية، ثم مرحلة المناقشة والإقرار والتصديق والنشر، بذلك يختص البرلمان بالتشريع في كافة المسائل وفقاً لنصوص الدستور، لذا لا يمكن القول إنّ الوظيفة التشريعيّة فحسب بل لابدّ من ممارسة المجلس لاختصاصات فعلية وحقيقية وإلاّ سيصبح مجرد مجلس استشاري[2].

جدير بالذكر أنّ وضع البرلمان يختلف باختلاف أنظمة الحكم ويمكن الاختلاف في مدى تمتع البرلمان بالاستقلال عن السلطة التنفيذيّة، ففي

(1) د. حازم صادق، المرجع السابق، ص 109.

(2) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص45.

الحكومة الرئاسية يكون هناك فصل تام بين السلطات أما في الحكومة الجمعية (النظام المجلسي) فتخضع السلطة التنفيذية خضوعاً تاماً للسلطة التشريعية، أما النظام البرلمانيّ فيعد نظاماً وسطاً بين الحكومة الرئاسية وحكومة الجمعية؛ ذلك لأنّه إن كان يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطة التشريعيّة والتنفيذيّة إلّا أنّه ليس فصلاً مطلقاً وإنّما فصل يقوم على روح التعاون والتوازن فيما بينهما.

وترتيباً على ذلك فإنّ البرلمان في النظام البرلمانيّ لا يعتبر في المركز اسمى من مركز السلطة التنفيذية ولا يكون كذلك في مركز أدنى منها وذلك أنه يعتبر في مركز مساوي لها ومتوازن معها، فما يملكه من سلطات يكون له مقابل في السلطة الأخرى وهو ما يحقق التوازن بينهما، ومع ذلك فإنّ البرلمان يلعب دوراً بالغ الأهمية في النظام البرلمانيّ، حيث لا تقتصر سلطته على سن القوانين أو الموافقة على الميزانية والضرائب والحساب الختامي كما هو الحال إلاّ أنّ في كثير من البلدان النيابية غير البرلمانية مثل الولايات المتحدة، بل تمتد سلطته في هذا النظام إلى أكثر من ذلك حيث أنّه يراقب السلطة التنفيذيّة مراقبة تامة ويرغم الوزارة على الاستقالة إذا اختلفت معه في الرأي وله حق سحب الثقة منها.

وبالنظر إلى الوظيفة التي يقوم بها في النظام البرلماني يتضح أن يقوم بمهام رئيسية وهي:

- الوظيفة التشريعية.
- الوظيفة الرقابية[1].

(1) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص203.

كما للبرلمان كذلك مجموعة من الوظائف السياسية حيث تقوم السلطة التشريعية، بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال مجموعة من الوسائل تمثل في حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني والمسؤولية الوزارية التي قد يترتب عليها حجب الثقة عن الوزارة واسقاطها[1].

لأنّ الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها وليس الدائرة الانتخابية أثناء ممارسته لعضويته في البرلمان، فهو يعبر عن مصالح الأمة كاملةً لا منطقة أو دائرة معينة[2].

جدير بالذكر تختلف مدة عمل البرلمان فإنّ الدساتير قد اختلفت في تحديد المدة الزمنية بحيث لا تكون طويلة أو قصيرة والغالب إنّ هذه المدة تكون ما بين (4 إلى 5) أعوام[3].

(1) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص45.

(2) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الدار الجامعية الاسكندرية، 1985، ص208.

(3) د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، 2008، ص9.

المطلب الثالث

المسؤولية الوزارية امام البرلمان

يقصد بالمسؤولية الوزارية La responsabilite Ministerial، وذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من هيئة الوزارة كلها، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة[1].

كما قد نشأت المسؤولية الوزارية في انكلترا، وإن لم تنشأ طفرة واحدة، وإنّما مرت بتطورات عديدة انتهت بها إلى مفهومها الحالي.

كذلك تعدّ المسؤولية الوزارية من أهم خصائص وركائز النظام البرلمانيّ، فهي تعتبر حجر الزاوية في هذا النظام، حيث إنّ القاعدة العامة تقضي بأن تكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان على اعتبار إنّ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية".

بما إنّ هذه الوزارة مسؤولة أمام البرلمان عن كافة أعمالها المتعلقة بإدارة شؤون البلاد، لذا يجب عليها أن تكون حائزة على ثقة البرلمان، لأنّها إذا لم تحظَ بهذه الثقة أو فقدتها، وجب عليها تقديم استقالتها[2].

(1) د. محمود حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1976، ص 124.

(2) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص46.

لذلك تأخذ المسؤولية الوزارية للوزارة إحدى الصورتين، مسؤولية فرديّة لا تمس إلّا وزيراً معيناً، وذلك في حالة إذا ما كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصة بأمر يتعلق بوزارة معينة أو بمصلحة من مصالحها، ومسؤولية تضامنية، وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصة بالسياسة العامة للوزارة.

جدير بالطرح أنّ الوزارة كانت مسؤولة أمام الملك في الماضي فإنّ مسؤوليتها انتقلت للبرلمان في الأنظمة البرلمانيّة، وبناءً على ذلك فإنّ الوزارة مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان[1].

بالإضافة إلى أنّ الوزارة تعمل على أساس التضامن بين أعضائها إذا تعلقت بالسياسة العامة للحكومة، أو فردية إذا تعلقت بتصرف أحد الوزراء، مما يؤدي إلى استقالة الوزارة كاملها في حالة التضامن أو استقالة الوزير في حالة إقرار المسؤولية الوزارية.

(1) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص46.

المطلب الرابع

التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يقوم النظام السياسيّ البرلمانيّ على نوع من الفصل النسبي أو المرن بين السلطات، وعلى الأخص بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، ويتحقق ذلك من خلال التعاون بين السلطتين، وهو تعاون يتميز بالتوازن، أي أنّه تعاون متساوي، وفي ذات الوقت، هو تعاون لا يلغى معه الفصل العضويّ بين السلطتين[1].

ففي النظام الرئاسيّ هنالك فصل مطلق أو جامد أو تام بين السلطات، بحيث تنفرد كل سلطة من السلطات الثلاث بمهمة معينة من دون أن يسمح لغيرها بالتداخل في عملها ولا يسمح لها بالتدخل في شؤون غيرها من السلطات، فيما تكون المرونة الأكبر لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام البرلمانيّ الذي يتميز بإقامة علاقات وثقة ومتبادلة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة.

يضيف البعض ما طرحته بعض الدساتير البرلمانية للمجلس النيابيّ من حق في اختيار رئيس الدولة ويتخذ دليلاً كبيراً على التعاون[2].

كذلك الموافقة على الميزانية السنوية للدولة التي ليس لها بطبيعة الحال أدنى صيغة تشريعية.

---

(1) د. أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديموقراطي النيابي والبرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص25– 26.

(2) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص888.

هذا بينما تتبدى مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مشاركتها لها في حق اقتراح القوانين والتصديق عليها، وحقها في الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة ومناقشة القوانين والتصويت عليها، فضلاً عن اختصاص السلطة التنفيذيّة في إصدار القرارات التنظيميّة أياً كان نوعها، ودعوة البرلمان إلى الانعقاد العادي، وغير العادي، وفض دور الانعقاد أو تأجيله وتجديد صورة التعاون المتوازن بين هاتين السلطتين في قمة الهرمية فيما تملكه كل سلطة اتجاه الأخرى من سلاح خطير، وصفة ذلك هي إنّه في الوقت الذي نرى فيه للبرلمان من تقرير المسؤولية الوزارية، يظهر للحكومة الحق في حل البرلمان[1].

لذلك سوف نقسم هذا المطلب على فرعين وعلى النحو الآتي:

- **الفرع الأول:** مظاهر الرقابة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة.
- **الفرع الثاني:** مظاهر رقابة السلطة التنفيذيّة على السلطة التشريعيّة

(1) د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية، المرجع السابق، ص36.

الفرع الاول

مظاهر الرقابة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة

يتميز النظام البرلماني بكون الرقابة فيه متبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبذلك خلاف الأنظمة الأخرى المتمثلة بالنظام الرئاسيّ، حيث هنالك فصلاً جامداً ما بين السلطات والرقابة ليست فعالة، وكذلك حكومة الجمعية والذي تتمركز فيه السلطة لصالح السلطة التشريعية[1]، لذلك منحت الدساتير السلطة التشريعية مجموعة من الوسائل للرقابة على السلطة التنفيذية وهي:

أولاً: حق السؤال:

هو حقّ يسمح لكلّ عضو من أعضاء البرلمان بأن يطلب من الوزراء إيضاحات عن مسألة معينة وقد نشأ هذا الحق في انكلترا ثم تطرق منها في فرنسا، ومن ثم إلى جميع الدول ذات النظام البرلماني[2].

هذا وإنّ السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول باتباع إجراءات معينة لطرح السؤال والإجابة عنه[3].

(1) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص52.

(2) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبه، مصر 1949، ص556.

(3) د. إبراهيم محمد حسنين و د. اكرم الله ابراهيم محمد، حق السؤال في النظام الدستوري المصري والكويتي، منشأة المعارف الاسكندرية، 2013، ص36.

كما أنّ الغرض من السؤال هو مجرد استعلام عن أمر لمعرفة الحقيقة يوجه عضو من الاعضاء إلى أحد الوزراء أو إلى الوزارة بأسرها سواء كان ذلك كتابة أو مشافهةً ، ولا يحق لغير العضو الذي يوجه السؤال، ولغير الوزير الذي وجه إليه السؤال أن يشترك في المناقشة إلّا في حالة توجيه السؤال إلى الوزارة جميعها، فيجوز لرئيس الوزراء ولأيّ من الوزراء الاشتراك فيها. ومن حق العضو إذا لم يردّ الوزير أو الوزارة على السؤال أو إذا لم تقتنع بالإجابة أن يطلب تحويل السؤال إلى استجواب.

ثانياً: الاستجواب:

يعدّ الاستجواب مسألة أخطر من السؤال أو طلب الإحاطة أو طرح موضوع عام للمناقشة، لأنّه يتضمن نقداً واتهاماً للوزير عن تصرفاته التي تتعلق باختصاصه لذلك فهو يعني المحاسبة والاتهام بالخطأ والتقصير.

وذلك فالاستجواب لا يحصر المناقشة بين مقدم الاستجواب والوزير كما هو الحال في السؤال، بل يجوز أن تحدث مناقشة عامة يشترك فيها بقية أعضائه[1].

ففي العراق يجوز لأي عضو في مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلّا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه[2].

---

(1) مشوط الهجاري، المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع ، 2008 ، ص218.

(2) المادة (16/ سابعاً) من دستور 2005 العراقي.

كما أنّ الاستجواب في النظام المصريّ يكون موجهاً إلى وزير معين، بعكس الاستجواب في الجزائر، حيث يكون للحكومة ككل ، لكن هذا لا يمنع من استجواب وزير معين إذا اقتضى الأمر ذلك[1].

خلاصة القول إنّ الاستجواب في النظام البرلمانيّ يعتبر وسيلة مؤثرة وخطيرة من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى يمكن أن يلجأ إليها النواب.

ثالثاً: طرح موضوع عام للمناقشة:

يعتبر هذا الأسلوب في الفقه الدستوريّ من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية، بقصد الوصول إلى حلّ يتفق عليه الطرفان[2].

لعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى اعتباره من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة.

لذلك أعطت الدساتير الحقّ لعدد من إعضاء البرلمان في طرح موضوع عام للمناقشة، يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية، ويستطيع من يشاء من الأعضاء المشاركة في المناقشة على خلاف حق السؤال الذي يخلق علاقة خاصة بين العضو مقدم السؤال والوزير الموجه إليه السؤال، ولا يجوز لغيرهما الاشتراك فيه، ولا يتضمن هذا الحق اتهاماً للحكومة فهو ليس إلّا مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة

(1) كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية، دار الفكر والقانون، القاهرة، 2001، ص203.

(2) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012، ص96.

يمكن انتاجها[1]، لما كانت طلبات المناقشة لا يقصد بها سوى طرح موضوع ذو أهمية عامة للمناقشة باشتراك كافة أعضائه أو من أراد منهم بقصد استيضاح سياسة الحكومة بشأن هذا الموضوع وتبادل الرأي حوله، فإنّه لا يقصد بها محاسبة الحكومة أو اتهامها.

رابعاً: التحقيق:

يُجمِع الفقه على أنّ من وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة لجان التحقيق البرلمانيّ التي تشكلها السلطة التشريعيّة في مواجهة السلطة التنفيذيّة، ويبرز أهمية اللجان عندما يكون شك في إجابات الحكومة أو أحد أعضائها على الاسئلة والاستجوابات وطلبات المناقشة العامة المقدمة من أعضاء السلطة التشريعية[2].

كما يعرف التحقيق البرلماني على أنّه: وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عن لجنة منه ليستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في وسيلة ذلك على السلطات التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان صاحب القرار النهائي[3].

---

(1) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006 ، ص130.

(2) د. فرحان نزار المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني، دار وائل للنشر، عمان، 2011، ص241.

(3) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني، لجنة تقصي الحقائق البرلمانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص28.

هذا ولا يعتمد البرلمان في ممارسته لحقه في التحقيقات على المعلومات التي يقدمها اليه الوزراء، أو على ما يصورونه من حقائق. وإنما يأخذ المعلومات بنفسه مباشرة من طريق الاتصال بالأفراد والموظفين والاطلاع على الملفات والاوراق الحكومية، واتباع الرسائل المختلفة التي يرى أنّها كفيلة بتحقيق غرضه في الحصول على الحقائق، ولقد لعبت السوابق البرلمانية على دورًا هامًا في حصر نطاق الحق في إجراء التحقيق، مثل جعل السرية فيه مبدأ عاماً وتقييد جواز[1] إجبار الشهود على الحضور، أو توقيع عقوبة احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، وعدم جواز إحالة المخالفة للمحكمة المختصة، وعدم منع سلطة التحقيق البرلماني بعض اختصاصات السلطة القضائية إلّا بموافقة البرلمان ولكل حالة على حدة.

خامسا: سحب الثقة:

تعدّ سحب الثقة أعلى مرتبة للمسؤولية الوزارية، لذا تحيطه الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات بالعديد من القيود والحدود، وذلك بهدف تهيئة المناخ الذي يصدر فيه مثل هذا القرار الخطير بحيث يكون بعيداً عن الانفعال وإشعال النفوس بالغضب حتى تصدر البرلمانات قرارها في جو أكثر هدوء وارتياحية[2].

(1) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص56.

(2) د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص180.

ولا يسحب الثقة إلّا أنّ يقدم طلب طرح الثقة أو تقرير مسؤولية الوزراء إلى رئيس المجلس كتابة على أثر مناقشة استجواب، هنالك تلازم قائم بين طلب سحب الثقة والاستجواب بمعنى أنّه لا يجوز أن يقدّم طلب سحب الثقة من أحد النواب رئيس مجلس الوزراء أو احد نوابهم إلّا بعد انتهاء مجلس النواب من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه[1].

بعبارة أخرى فإنّه لا يمكن لأعضاء مجلس النواب أن يتقدموا بطلب سحب الثقة ابتداء وإنّما يلزم أن يسبقه استجواب، أو المناقشة تجري في موضوع الاستجواب، هي التي تفرز هذا الطلب متى ثبت للأعضاء إدانة من وجه إليه الاستجواب، وإنّ هذه الإدانة تستوجب سحب الثقة منه[2].

يتضح مما تقدم أنّ قرار سحب الثقة، هو في حقيقة الأمر حكم على الحكومة أو على وزير بعدم الصلاحية السياسية، ولا يتصور مثل هذا الحكم بلا تحقيق، وسماع لوجهتي النظر، ثم اقتناع، وهو ما يكلفه من وجهة نظر الدساتير التي استلزمت الاستجواب قبل طرح الثقة.

(1) د. ابراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص274.

(2) د. عبد الله ابراهيم ناصف، المرجع السابق، ص38.

الفرع الثاني

مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

منحت السلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل لتحقيق الرقابة على السلطة التشريعية، وذلك مقابل مما منحته السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وفقاً للمساواة والتوازن عل النحو الآتي:

أولا: دعوة البرلمان للانعقاد:

بالنسبة لأدوار الانعقاد العادية، يجري العمل بالنظم البرلمانية الحديثة على حق رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد في تواريخ معينة، فإذا مضت هذه التواريخ دون توجيه الدعوة إليها بالانعقاد، فإنّ المجالس البرلمانية تنعقد بقوة القانون[1].

لذلك قسمت الدساتير الفصل التشريعي لعدة دورات تشريعية سنوية، وقد منحت السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان إلى هذه الدورات.

هذا فيما يتعلق بالدورات العادية بحسب المواعيد المحددة دستورياً، أما إذا اقتضت دعوة البرلمان في ظروف استثنائية أثناء عطلة برلمانية للانعقاد، فتستطيع السلطة التنفيذية دعوة المجلس للانعقاد وفي دورة استثنائية لبحث هذه التطورات التي دعت إليها. لأن هذه الحالة من أهم وأكثر الحالات

(1) د. علي مجيد العكيلي، تعطل الرقابة البرلمانية، مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، العدد 27 - 28، 2016، ص291.

شيوعاً، لأنّ الحياة لا تستقيم على وتيرة واحدة، فلابد من وجود أزمات وكوارث تعصف بالدولة وتعطل على أساسها المؤسسات الدستورية وتتولى السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، ورئيس الوزراء في النظام البرلماني مهمة درء الخطر والوقوف بوجه الازمة أو الكارثة متسلحاً بالصلاحيات الدستورية التي تخوله أن يحوز الصلاحيات التشريعيّة والصلاحيات القضائية مضافاً له التوسع بصلاحياته التنفيذية تحت مظلة "المشروعية والاستثنائية"[1].

ثانياً: حل البرلمان:

يعتبر حق الحل بمثابة السلاح الموازي أو المقابل لسلاح المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، حيث منحت السلطة التنفيذية هذا الحق، لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذهبت العديد من الدساتير إلى منح هذا الحق للسلطة التنفيذية، وبمقتضى هذه الوسيلة تستطيع السلطة التنفيذية إنهاء أعمال البرلمان قبل انتهاء مدة نيابته العادية[2].

كما يعدّ حق حل البرلمان من أخطر الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كأداة مضادة لما تملكه السلطة التشريعية من اختصاص المساندة الوزارية وحق سحب الثقة من الحكومة[3].

(1) د. علي مجيد العكيلي، تعطل الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص291.

(2) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص57.

(3) د. احمد عبد اللطيف السيد، حل البرلمان، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص11.

المبحث الثالث

نشأة حق الحل

ليس خفياً أنّ النظام البرلماني يقوم على عدة قواعد أساسية، من بينها مسؤولية الوزارة السياسية بوصفها حقاً للبرلمان في مواجهة الحق الممنوح للحكومة ألّا وهو حق الحل في مواجهة السلطة التشريعية. لما كانت المسؤولية السياسية أسبق من حل البرلمان، لذلك سوف نقسم دراستنا لهذا المبحث على النحو الآتي:

- **المطلب الأول:** ظهور المسؤولية الوزارية.
- **المطلب الثاني:** ظهور حق حل البرلمان.

المطلب الأول

ظهور المسؤولية الوزارية

نشأت المسؤولية الوزارية في انكلترا، ومرت بتطور طويل انتهى بها إلى مفهومها المعاصر[1].

ففي عهد الملكية المطلقة، كانت السيادة مصدرها الملك، وكان هو الذي يقوم بممارسة كافة مظاهرها، وتيسير أمور الحكم، وكان يعاونه في ذلك جماعة من الموظفين، وعدد المجالس المختلفة، ولم يكن للمسؤولية أي وجود في ذلك الوقت تطبيقاً للقاعدة التي كانت سائدة وقتها، وهي إنّ الملك لا يمكن أن يخطئ "The king cannot wrong"، كما اتسمت المسؤولية الوزارية أو السياسية، بكونها لم تظهر فجأة، بل سبقتها مجموعة من المراحل التي مرت بها، حيث أنّ المسؤولية السياسية نشأت من قبل المسؤولية الجنائية الوزارية، وتعتبر هي أصل المسؤولية السياسية[2].

لذلك يرجع استعمال المسؤولية الجنائية للوزراء (The impeachments)[3] إلى العصور الوسطى، إلّا أنّ هذا الإجراء قد أهمل

(1) د. سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص11.

(2) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص72.

(3) هي محكمة برلمانية تولاها مجلس العموم لأحد اعضائه بحضور مجلس اللوردات على جناية او جنحة، او لأحد اللوردات على جريمة مسندة اليه، وكان الاتهام يتم بواسطة مجلس العموم وتجري المحاكمة أمام مجلس اللوردات، وكانت لهذا الاخير سلطة مطلقة في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة، وقد تقررت بعض المبادئ بعدد اجراءات الاتهام، منها ان تأجيل او حل البرلمان لا يسقط الاتهام، =

تطبيقه في عهد Les Tudos، إلّا أنّه تم العودة إليه، وخاصة عندما تحمل أعضاء المجلس الخاص بالملك أعماله التي يصادق عليها عن طريق ختمه بخاتم الوزراء المنفذين لأعماله حتى لا ينسب للملك أي خطأ.

هذا ولما ظهرت الملكية المقيدة، كان الحكم مشاركة بين الملك والشعب ممثلاً بالبرلمان، ولكن لم يكن للبرلمان أية رقابة على أعضاء المجالس المعاونة للملك، وخاصةً المجلس الخاص الذي كان يطلق على أعضاء الوزارة، ولا على رجال التاج بصفة عامة، إذ كان من المسلم به فقهاً أنّ للملك حق في تعيين وعزل مستشاريه واعضاء مجالسه، وليس للبرلمان إكراه التاج على شيء في هذا الخصوص[1].

كما نشأ في ذات الوقت مبدأ يقضي بأن الوزراء الذين اشتركوا في عمل قد جرم بحكم القانون، يقعون تحت طائلة المسؤولية[2]، بذلك فإنّ المسؤولية يجب أن تنصب على الأعمال التي يقوم بها الوزراء، مما يعني عدم مسؤولية الملك، واعتبرت مسؤولية الوزارة الغطاء الواقعي لتصرفات رئيس الدولة غير المسؤولة[3].

= كما انه لا يمكن استخدام حق العفو اثناء الاتهام، وتأكد هنا المبدأ في قانون توارث العرش The act of settlement عام 1701 بخصوص حادث شارلز الثاني والذي كانت تهمته الخيانة بسبب عقد معاهدة ضارة بالبلاد، وقد حل الملك المجلس وعفا عن الوزير. – د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص21.

(1) Burdeau (G), Droit constitutionnel et institutions politique, Septieme edition, p. 169.

(2) د. انور ارسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1971، ص212.

(3) B.E. Carter, The office of prime minister, London, 1956, p.21.

جدير بالذكر أنّ ظهور المسؤولية الوزارية جاءت نتيجة تطور الأوضاع السياسية والانتقال من صفة خرق القانون إلى الخوف من إدارة البلاد بشكل سيء، وتحققت بعد فترة طويلة من انتهاء الثورات الشعبية.

مع إيمان الانكليز بأن عدم مسؤولية الملك لا تمنع من مسؤولية مستشاريه واعوانه، فهم مسؤولون جنائياً ومدنياً أمام المحاكم العادية، فإن الاعتقاد الذي كان سائداً في ذلك الوقت ان القضاة العاديين قد لا يجدون في انفسهم الشجاعة الكافية للحكم على الوزراء، خصوصاً في الجرائم المتعلقة بوظائفهم. إلاّ أنّه في سنة 1327 في عهد إدوارد الثالث، كانت هناك بعض المحاولات لضمان مسؤولية الوزارة، إلّا أنّها بقيت على مرحلة الاتهام فقط وعجزت عن تحقيق الهدف منها، لأنها كانت تشترط ارتكاب الوزير لمخالفة أو جريمة يعاقب عليها القانون. بالإضافة إلى أنّ الملك كان يستطيع التدخل لعدم اتمام المحاكمة باستعماله لحق العفو عن الوزير بعد الحكم عليه[1]، كما توقف البرلمان عن استخدام وسيلة الاتهام الجنائي منذ عام (1485 - 1603) في فترة حكم (ألتيدور)، ويرجع ذلك إلى مهادنة تلك الأسرة للبرلمان، مما حدا البرلمان إلى التنازل عن بعض اختصاصاته للملك هنري الثامن[2].

ففي النصف الأول من القرن الثامن عشر، حدث تطور هام في مبدأ المسؤولية الجنائية السياسية، حيث أصبحت مسؤولية الوزراء أمام البرلمان مسؤولية سياسية فقط، واستبعدت المسؤولية الجنائية، وكان ذلك عندما استخدم مجلس العموم سلاح الاتهام ليس بغرض توقيع عقوبات جنائية على أعضاء الوزارة، ولكن بغرض إرهابهم وتخويفهم، ومن ثم حثهم على

(1) عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص94.

(2) Gurzonlib, The legal dictionary, Mac press London, 1983, p. 241.

تقديم استقالاتهم وترك مناصبهم الوزارية، وهذا ما حدث سنة 1741 مع الوزير الأول للتاج روبرت والبول Robert Walpole، فبالرغم من المكانة الكبيرة التي كان يحظى بها في الحياة السياسية، نظراً لتمتعه بثقة الملك التامة، وعضويته في مجلس العموم، وخبرته الفائقة في جميع اعضاء مجلس العموم، حوله لتأييده في تصرفاته، نتيجة استمراره في الوزارة من سنة 1721 حتى سنة 1741، بالرغم من ذلك، فقد طلب النواب اقالته من الوزارة، نتيجة خلاف نشأ بينه وبينهم، فاعترض (والبول) على ذلك، مدعياً ان في طلب النواب إبعاد احد خدام التاج دون اقتراف أية جريمة بعد اعتداءات صارخة على حقوق التاج. لكنه اضطر في نهاية الأمر إلى الاستقالة، عندما شعر بنية المجلس تجاهه، ورغبته في اللجوء إلى أسلوب الاتهام الجنائيّ ضده، وعقب استقالته، دعا الملك زعيم الأغلبية مستر (بلتني) Pulteny إلى تولي الوزارة، مما أدى إلى ظهور قاعدة أحقية زعيم المعارضة المنتصر في تولي رئاسة الوزارة، ثم تأكدت هذه القاعدة واستقرت بعد ذلك[1].

جدير بالذكر أنّ أول استقالة يقدم عليها وزير في تاريخ انكلترا هي استقالة (والبول) بناءً على قرار صادر ضده من مجلس العموم، وبالمعنى الحديث، فقد كان بمثابة سحب الثقة من الوزير قام بها البرلمان، فلزم خروج الوزير من الحكم واستقالته دون محاكمة جنائية، فكان ذلك بمثابة تقرير للمسؤولية السياسية[2].

(1) Walter (Baehot), The English constitution, C. A. Watts Co, Ltd, London, 1964, p. 38.

(2) د. وايت ابراهيم و د. وحيد رأفت، القانون الدستوري، دون مكان نشر، 1937.

كما انه حدث تطور آخر في المسؤولية الوزارية، بحيث أصبحت تضامنية للوزارة وليست فردية، حيث بدأت في عهد وزارة اللورد نورث North. فكان اللورد نورث North وزيراً للملك (1770 - 1782)، ينفذ رغباته واهواءه، واستعان في ذلك بما كسبه من تأييد أصدقاء الملك (The king's friends)، إلا ان هذه الأغلبية تحولت ضده، عندما اخفق الملك في قضية المستعمرات الامريكية، وقامت بمهاجمة سياسة الوزير نورث من اعضاء المعارضة السيد فوكس Fox، رغم موافقته على تبني سياسة البرلمان، إلّا أنّ السيد فوكس قال بأنه: "لا يجوز لوزارة ان تبقى في الحكم لتعكف على تطبيق سياسة خصومها"، مما دفع بنورث للإعلان عن عدم تخليه عن الوزارة إلا بأمر من الملك، إلّا أنّه قدم استقالته، واستقالت الحكومة في عام 1782 على إثر اقتراحين بسحب الثقة[1]. بل أن نورث لم ينتظر نتيجة الاقتراع الثاني، إذ قدم استقالته قبل صدوره، وكان ذلك في 2 مارس سنة [2]1782).

كما تعتبر استقالة نورث، أول استقالة جماعية أو تضامنية، حيث شملت الوزارة كلها، عكس الحال بالنسبة لاستقالة (والبول) إذ كانت استقالة فردية اقتصرت عليه وحده دون بقية الوزراء.

بالإضافة إلى ذلك، فقد أصبح من المستقر عليه في العرف الدستوري الانكليزي، إنّ الوزارة إذا أرادت البقاء في الحكم، فإنّه يجب عليها أن تحظى بتأييد وثقة البرلمان، فإن فقدت هذا التأييد وتلك الثقة، كان مصيرها

(1) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص145.

(2) Hauriou (Andre), Droit constitutionnel et institutions politiques, 1975, p. 222.

الاستقالة، وهذا ما حدث عام 1873 مع وزارة لورد شلبورن Shelpurne، إذ فقدت ثقة مجلس العموم، وأصبحت سياستها غير مؤيدة منه، بسبب معارضة المجلس لمشروع الصلح الذي تقدمت به الوزارة مع الولايات المتحدة الأمريكية، وترتب على ذلك استقالتها على الفور، وبهذه الاستقالة تأكد المبدأ التضامني للمسؤولية، وأرسيت قاعدة المسؤولية السياسية التضامنية[1].

يتضح مما تقدم، ان بقاء الوزارة في الحكم، كان مرهوناً حتى تاريخ استقالة شلبورن بثقة وتأييد البرلمان له، بحيث كان يتعين عليها ان تقدم استقالتها بمجرد الخلاف مع البرلمان، ومعنى ذلك إنّه لم يكن هناك أي دور لهيئة الناخبين في هذا الشأن، إلّا أنّ تطوراً هاماً حدث في هذا الصدد، إذ اصبحت الوزارة لا تستقيل بمجرد خلافها مع البرلمان، وإنما تلجأ عند طرح الثقة بها إلى حل البرلمان، والاحتكام إلى هيئة الناخبين، بحيث يتوقف أمر الاستقالة أو بقاء البرلمان على ما تقرره هذه الهيئة في استفتاء عام بعد طرح موضوع النزاع عليها.

وقد بدأ هذا التطور بتولي وزارة بورتلند Portland الحكم، عقب استقالة وزارة شلبورن، ولم تكن الوزارة مؤيدة من الملك، فبدأ في محاربتها سراً وعلانية، ويمهد الطريق لإقالتها وطردها من الحكم، رغم تأييدها من مجلس العموم، وسنحت له الفرصة لفعل ما يريد، عندما رفض مجلس اللوردات مشروع قانون تقدمت به الوزارة لإصلاح إدارة الهند، فقام الملك بإقالتها، وكلّف وليم بت William Pit بتأليف وزارة جديدة، رغم أنّه

(1) Esmein (A), Elements de droit constitutionnel, Paris, 1927, T, 1, p. 183.

لم يكن مؤيداً من الأغلبية البرلمانية، ولذا فقد أعلن مجلس العموم معارضته للوزارة الجديدة، وقرر أنّها لا تتمتع بثقته، ولا تحظى بتأييده، وطالب الملك بعزلها، ولكن مجلس اللوردات انحاز إلى جانب الملك، وأيده في موقفه، ودافع عن حقه في اختيار وزرائه ومستشاريه دون تدخل من هيئة اخرى[1]، لكن تطورت الأزمة وتأزم الموقف، وكاد أن يقضي على كافة السوابق الدستورية المستقرة في هذا الصدد، لولا أن تطور الاحداث إلى نهاية سعيدة غير متوقعة، حيث تفككت الأغلبية البرلمانية المعارضة للوزارة الجديدة في مجلس العموم، وتفتت شملها، وقد انتهز رئيس الوزراء بت هذه الفرصة وقام بحل البرلمان، وأُجريت انتخابات جديدة، اسفرت عن فوز ساحق للحكومة، وفشل ذريع للمعارضة، مما كان يعني عدم تأييد الشعب لوجهة نظر البرلمان[2].

جدير بالذكر، أنّه من خلال هذه الأزمات ظهرت قاعدة دستورية جديدة في مجال المسؤولية الوزارية، مفادها انه عند نشوب خلاف بين الوزارة والبرلمان، فإن الوزارة تستطيع بدلاً من تقديم استقالتها، ان تلجأ الى حل البرلمان، والاحتكام الى هيئة الناخبين للتعرف على رأي الامة بشأن هذا الخلاف، فإذا أيدها الناخبون، كان معنى ذلك ان الشعب يؤيد سياستها، ومن ثم تستمر في مركزها، وإذا اسفرت النتيجة عن فوز المعارضة، كان ذلك يعني عدم موافقة الشعب على موقفها وسياستها، ووجب عليها الاستقالة، والتخلي عن الحكم وافساح المجال للمعارضة لتولي الحكم وتطبيق سياستها، أي ان الامة ممثلة في هيئة الناخبين تقوم بدور الحكم في أي خلاف او نزاع جدي

(1) د. رمضان محمد بطيخ، مبادئ الانظمة السياسية وانظمة الحكم في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص364.

(2) د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، المرجع السابق، ص19.

ينشأ بين البرلمان والـوزارة، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء في صالح البرلمان، تستقيل الـوزارة، وإذا جاءت في صالح الـوزارة تستمر في الحكم، يؤيدها في سياستها البرلمان الجديد، الذي حل محل البرلمان القديم المحلول[1].

(1) Cadart (J), Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1979, p. 678.

المطلب الثاني

ظهور حق حل البرلمان

إنّ انكلترا هي محل ميلاد حق الحل، ففيها نشأ وتطور حتى استقامت أصوله وصلب عوده، فأخذت الدول بعد ذلك تحذو حذوها وتنقل عنها، مما ادى إلى انتشاره في كثير من الدول، بوصفه أحد حجر الزاوية للنظام البرلماني[1].

هذا ومن خلال استعراضنا لها، سنجد أنّ التشريعات التي صدرت لم تحدد مدة محددة للبرلمان الانكليزي، بل يترك الملك وحده يحدد مدة عمله، ويحدد متى يمكن ان يحله، وذلك بعد ان يكون قد حقق الهدف الخاص من وراء وجود البرلمان، وهو الذي يحدد متى يتم الدعوة لانتخابات عامة لاختيار اعضاء البرلمان.

بذلك تكون ادارة الملك هي التي تسير عمل البرلمان من حيث بدء دوراته وجلسات انعقاده، بالإضافة الى كون الملك له الحق في إيقاف الحياة النيابية جزئياً وتأخير اجتماع البرلمان إلى تاريخ لاحق، مما يؤدي إلى تعطيل جميع الأنشطة المطروحة في ساحة البرلمان، ويلغي كافة الإجراءات المعلقة وإثارتها من جديد أمام البرلمان الجديد وكانها تعرض للمرة الأولى.

كما كان لحق الحل في كل المراحل السابقة مفهوماً خاصاً جعله متعدد الاشكال والوظائف بتعدد هذه المراحل، ومع التطورات المتلاحقة التي صاحبت

(1) د. علاء علي احمد عبد المتعال، المرجع السابق، ص10.

الحياة البرلمانية في بريطانيا، وجدنا ان البرلمان قد انقسم الى مجلسين، هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، وتقرر ان يكون كلا المجلسين على قدم المساواة، وان تصدر القرارات بالأغلبية في كل مجلس[1]. إلا انه بالرغم من ذلك بقي الملك محتفظاً بمجموعة من الامتيازات تؤثر في سلطة البرلمان، بحيث اقتصر دور البرلمان فقط على الموافقة على القوانين، وكان الملك له السلطة الكاملة في بقية الأمور، مما أدى إلى وجود مصادمات شديدة بين الملك والبرلمان على إثر هذه الامتيازات، وخاصة في عهد اسرة (ستيوارت)؛ لأنّ هذه الاسرة تملكت بنظرية الحق الإلهي، وللتشريع الذي صدر عام 1688 والذي أقره البرلمان حول عدم أحقية الملك في فرض الضرائب من غير موافقة البرلمان، وليس له سلطة إيقاف تنفيذ الاحكام، وليس له سلطة الاعفاء من تنفيذ القوانين، وليس له سلطة إيفاد جيش دائم في زمن السلم دون موافقة البرلمان، ويجب اعتماد الادارات للحصول على إذن من البرلمان وضعف سلطة الملك في اصدار اللوائح[2].

كما اتجه البرلمان نحو تحصين صلاحياته وزيادتها على حساب سلطات الملك والبرلمان، حتى يستطيع الحكم وحتى يستطيع ممارسة صلاحياته وتصريف الشؤون السياسية للبلاد، ولقد اتجه الملوك لاختيار رؤساء او اعضاء حكوماتهم من الاحزاب الكبيرة ذات الأغلبية لينظموا ممارسة صلاحياتهم دون تدخل من قبل البرلمان، إلا ان ذلك لم يدم طويلاً ولم يشكل مبدأً قانونياً، بل كان عبارة عن تكتيب سياسي يلجأ اليه الملك لمواجهة الظروف السياسية.

(1) د. محمود حافظ، المرجع السابق، ص124.

(2) د. السيد صبري، الوزير الاول، المرجع السابق، ص8.

مما تجدر الإشارة إليه، أنّه لم يكن هناك توازن بين السلطتين، نتيجة امتلاك الملك حق حل البرلمان في ظل عدم قدرة البرلمان على مساءلة الملك أو عزله، وكان الملك يملك هذا الحق وحده دون اي مشاركة من الوزارة[1].

لذلك استطاع (والبول) خلق قاعدة جديدة من قواعد النظام البرلماني، من خلال استناد الوزارة إلى الأغلبية البرلمانية، وذلك حينما تمكن من خلق هذه الأغلبية داخل مجلس العموم، وبعد ذلك تحققت قاعدة قانونية أخرى تمثلت في حق البرلمان بإسقاط الحكومة، من خلال ما اظهرته الانتخابات التي جرت في بريطانيا من ضعف الأغلبية في مجلس العموم وتلاشيها، مما اضطر المجلس لأن يسلك مسلك الاتهام الجنائي ضد (والبول) في الوقت الذي لم تكن فيه الحكومة تملك حق حل البرلمان، لأنه كان ملكياً، اي خاصاً بالملك وحده، وبعد مطالبة الرأي العام بضرورة محاكمة (والبول) وعقابه، إلا ان المعارضين رفضوا ذلك ولجأوا لإجباره على تقديم استقالته واعتزاله للسلطة[2]. كما اعتبرت هذه الاستقالة، أول استقالة لوزير تمت بناءً على مطالبة مجلس العموم[3].

بالتالي ثبتت هذه القاعدة المتعلقة بقدرة البرلمان على إجبار الحكومة على تقديم استقالتها من خلال ما حدث لحكومة السيد نورث عام 1782 وبدأت ملامح انتقال حق الحل من الملك الى الوزارة في عهد (وليم بيت)، حيث اصبحت الوزارة أكثر تماسكاً وأقدر على ممارسة الإدارة، إلّا أنّ وزارة (وليم

(1) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، المرجع السابق، ص176.
(2) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص216.
(3) د. السيد صبري، الوزير الاول، المرجع السابق، ص8.

بيت) لم تكن مؤيدة من قبل مجلس العموم ولم تنل الثقة، ولكن (وليم بيت) - بعد ان قام جورج الثالث بتكليفه بالوزارة بعدما أقال وزارة (بورتلاند) - لم يقم بتقديم استقالته رغم انه كان من الواجب عليه ان يقدم استقالته، لعدم حصوله على تأييد البرمان له.

جدير بالطرح أنّ (وليم بيت) استطاع من خلال حسن ادارته ومهارة سياسته، كسب الرأي العام، وبعد ان تأكد من اكتسابه للرأي العام، قام بحل مجلس العموم، وعرض النزاع على الشعب، لذلك وعلى إثر فوزه وعودته للمجلس بأغلبية كبيرة وجدت قاعدة قانونية جديدة، تمثلت في ان الوزير الاول[1]، إذ لم يكن مؤيداً من المجلس، فله ان يقوم بحل هذا المجلس وعرض النزاع على الشعب(الناخبين). مما أكد على قاعدة حق الوزارة في حل المجلس النيابي، واصبحت من القواعد الأساسية للنظام البرلماني.

يتضح مما تم ذكره، ان حق الحل ظهر في انكلترا باعتبارها مهد النظام البرلماني، إلّا أنّ هذا الحق لم يكن وليد الصدفة او الحال، وإنما مر بكثير من المراحل والتطورات التي واكبت وجوده[2].

(1) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص87.

(2) د. خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص664.

الفصل الثاني

ماهيّة حق حل البرلمان

بما ان النظام البرلماني يقوم على فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، فإن هذا نسبي وليس مطلقاً، مع حفظ التوازن والمساواة بين السلطات، وتمثل الوزارة الطليعة القوية في النظام البرلماني، واذا كانت الوزارة مسؤولة في ظل هذا النظام، فإنه يجب ان يتحقق التوازن في الوسائل المتاحة لكل من السلطتين، ويمكن هذا التوازن في حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، فالحل يعتبر مظهراً من مظاهر الديمقراطية السليمة تلجأ اليه الحكومة عندما ترى ان البرلمان قد انحرف عن إرادة الناخبين.

وتتعدد انواع الحل، فقد يتم بمعرفة رئيس الدولة او الوزارة او تلقائياً او شعبياً، مع ان الذي يصدر مرسوم الحل هو رئيس الدولة.

بالإضافة إلى ان للحل مبررات متعددة، حيث ان الخلاف بين المؤسسات الدستورية في الدولة بشكل اقوى، واهم هذه المبررات: حل النزاع بين السلطات الدستورية او تحقيق الاستقرار للنظام السياسي.

هذا وان الحل ليس حقاً مطلقاً تستخدمه السلطة التنفيذية كلما ارادت ذلك، ولكن لابد وان توجد قيود على حل البرلمان.

ترتيباً على ما تقدم، فإننا سوف نقسم هذا الفصل على ثلاث مباحث، وعلى النحو التالي:

- **المبحث الأول:** تعريف الحل وضرورته.
- **المبحث الثاني:** انواع حق حل البرلمان.

المبحث الأول

تعريف حق الحل وضرورته

تحرص السلطة التأسيسية في الدول التي تأخذ بالنظام النيابي البرلماني على أن تضمن الوثيقة الدستورية نصوصًا تتناول بعض الوسائل القانونية، التي تؤكد خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، فتتضمن الوثيقة النص على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق المسؤولية الوزارية، وحق الحل للمجلس النيابي[1].

وإذا كان حق الحل قد تأكد في ظل الدساتير المختلفة بوصفه وسيلة فعالة لرقابة البرلمان إذا خرج عن الشرعية الدستورية أو حاد عن إرادة الناخبين، فإن ثمة اعتراضات قد وجهت إلى هذا الحق[2]. عليه سنتناول هذا الموضوع في مطلبين وعلى النحو الآتي:

- **المطلب الأول:** تعريف حق الحل.
- **المطلب الثاني:** مبررات وأسباب حق الحل.

(1) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 351.
(2) د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، المرجع السابق، ص 58.

المطلب الأول

تعريف حق الحل

يعدّ حق حل البرلمان من أخطر الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كأداة مضادة لما تملكه السلطة التشريعية من اختصاص المسؤولية الوزارية وحق سحب الثقة من الحكومة؛ لأنه من الطبيعي أن يمارس البرلمان أعماله وفقًا لما يحدده الدستور - في فترة زمنية محددة - بحيث لا يمكن إنهاء هذه الأعمال للبرلمان إلاّ بانتهاء المدة المحددة دستوريًا[1].

إلاّ أنه بمنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص فباستطاعتها أن تقوم بحل البرلمان، إذا وجدت الحكومة نفسها واقعة تحت سيطرة البرلمان.

فبذلك يكون المقصود بحق الحل هنا إنهاء مبستر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء مدته ووكالته عن الشعب[2].

قد عرفه أحد الفقه[3]**بأنه:**" إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لها، أي قبل نهاية الفصل التشريعي ".

(1) د. جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، المرجع السابق، ص 58.

(2) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط2، دون مكان النشر، سنة 1984، ص 380.

(3) د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، 1996، ص 433.

وعرفه البعض الآخر[1] **بأنه:** "إنهاء نيابة المجلس النيابي إذا كان البرلمان يتشكل من مجلس واحد أو أحد المجلسين، إذا ما قام البرلمان على أساس ازدواج المجلسين، وقبل الميعاد المحدد دستوريًا.

وعلى ضوء ما سبق، يتضح لنا بأن الحل كإجراء دستوري يقتضي قيام السلطة المختصة والمحددة دستوريًا بإنهاء المدة - المحددة في الدستور - للمجالس النيابية قبل حلول الموعد لانتهائها، فالمجالس النيابية عادةً ما تنتخب لفترات زمنية تختلف مدتها من دولة إلى أخرى، والأصل العام أن تكمل المجالس النيابية مددها المحددة في الدستور، إلا إن هناك بعض الأسباب التي تستدعي قيام السلطة التنفيذية بإنهاء الفصل التشريعي للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني المقرر له، ودعوة الناخبين لانتخاب مجلس نيابي جديد[2]، سواء أكان أعضاؤه من المجلس المنحل أم من غيرهم، وهو الأمر الذي يجعل حق الحل من أهم حقوق السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية[3].

هذا وإن حق الحل يتخذ مفهومًا مختلفًا تمامًا وأكثر خطورة عن سائر الوسائل الأخرى التي تملكها السلطة التنفيذية وتمكنها من الدفاع عن نفسها في مواجهة البرلمان، كفض دور الانعقاد، أو تأجيل انعقاد البرلمان؛ لأن هذه الوسائل في النهاية لا تمثل إلاّ رقابة محدودة التأثير لا يترتب على استخدامها فقدان المجلس لكيانه في خبر كان كما يفعل حق الحل ولا حتى تعطيل ممارسة المجلس لاختصاصه الدستورية المكلف بها[4].

(1) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 525.
(2) د. محمد أنس جعفر، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 356.
(3) عوض رجب الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن، المرجع السابق، ص52 - 53.
(4) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية، المرجع السابق، ص3.

قرار الحل بهذا المفهوم يعني حكم الإعدام للبرلمان القائم كهيئة ممثلة للأمة، فبعد أن ينشر قرار الحل في الجريدة الرسمية، أو بعد أن يتلى في البرلمان بواسطة رئيسه أو من ينوب عنه حسب ما جاء في الدستور، تزول عنه الصفة النيابية فلا يمكنه بعد ذلك أن يمارس سلطاته التشريعية أو الرقابية، ويصير أعضاءه شخوصًا عاديين، تزول عنهم حصاناتهم البرلمانية.

ويقوم رئيس الدولة عقب إعلان حل البرلمان بفض دور الانعقاد وإن لم يقم بذلك يفض بحكم الدستور، ويعد كل اجتماع له بعد ذلك متجردًا من ثوب المشروعية لا صفة رسمية له، إلاّ إذا كان اجتماعًا بقوة الدستور نتيجة مثلاً عدم إجراء الانتخابات في موعدها المحدد في الدستور أو أجاز الدستور عودته للحياة في ظروف معينة كحالة خلو العرش أو في الظروف الاستثنائية.

جدير بالذكر لا يمكن استخدام حق الحل في ظل النظام الرئاسي حيث لا يستطيع رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية أن يقوم بحل الكونجرس لا في أحد مجلسيه ولا في المجلسين معًا ولا يمكن له دعوته للانعقاد أو فض دور الانعقاد[1].

ويتضح مما تقدم ذكره أن حق الحل مميز أساسي وجوهري للنظام البرلماني، ويعد مظهرًا من مظاهر الديموقراطية وتطبيقًا لمبدأ سيادة الأمة الذي يفرض الاحتكام للشعب في الأمور المهمة والخطيرة التي تتعلق بمصالح البلاد العليا، وتكون الكلمة للشعب (هيئة الناخبين) في هذه الأمور أما مؤيدًا للبرلمان[2].

(1) د. بشير علي محمد الباز، المرجع السابق، ص60.

(2) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ترجمة عز الدين حسين، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، دون سنة نشر، ص 216 - 217.

بذلك فإن حق الحل يجب أن لا يكون سلاحًا يجوز اللجوء إليه لتأييد سياسة شخصية أو مصلحة حزبية لإزالـة مـا يقف أمـامهـا مـن صعوبات ومعوقات ممثلة بالبرلمان؛ لذا لا يجوز أن يتم اللجوء إليه إلا إذا توافرت دلائل حقيقية وواضحة على أن الناخبين سيصوتون إلى جانب سياسة صاحب الحق (الرئيس) في الحل رافضة سياسة البرلمان.

المطلب الثاني

مبررات وأسباب حق الحل

لم يعد حق حل البرلمان الذي تتمتع به السلطة التنفيذية حقًا مطلقًا لها تستخدمه وقتما تشاء، وكيفما تشاء، بل اتجهت الدساتير إلى إيجاد مجموعة من الأسباب أو الضوابط التي تؤدي إلى حل البرلمان، وهذه الدساتير منها ما أورد في النصوص الخاصة به، الأسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان وجعلها ضوابط أساسية لا يجوز للسلطة التنفيذية الخروج عليها، ولا تملك حق حل البرلمان إلاّ بتوافر مثل هذه الأسباب الواردة في الدستور، ومنها ما تتكفل به الظروف العملية المختلفة لاستخدام الحل وحق السلطة التنفيذية بتقدير هذه الأسباب، ومن هنا تقوم الحكومة في حالة توافر الأسباب بحل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات جديدة.ويرى بعض الفقه(1) إن حالات الحل المسلم بها تنحصر في ثلاثة أحوال هي:

1. حالة قيام نزاع بين الوزارة والبرلمان، فيما يسمى الحل الوزاري.
2. حالة اختلاف وجهتي النظر بين البرلمان والشعب نفسه، وإذ ذاك يجب على رئيس الدولة، وهو المهيمن على مصالح الدولة، أن يعمل على تحقيق إرادة الرأي العام، بإقالة الوزارة المتمتعة بثقة الأغلبية،

(1) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971، ص 878.

وتعيين وزارة جديدة، تستعمل حق حل الحل فيما يسمى بالحل الملكي في الملكيات، والحل الرئاسي في الجمهوريات[1].

3. حالة ظهور مسألة هامة، يتوقف عليها تغيير جوهري في نظام الانتخاب أو القانوني الأساسي للبلاد، أو إذا تعلقت بمسألة تمس بمصلحة الدولة كبعض المعاهدات[2].

كما هنالك حالات أخرى لحل البرلمان من حيث سببه فقد أضحى يطلب وفقًا لنصوص الدستور لأسباب كثيرة ومختلفة ومن هذه الأسباب:

1.حل البرلمان لذاته فيما يسمى بالحل الذاتي[3].

2. إذ حل البرلمان كأثر حتمي لفض أزمة دستورية ناتجة عن وجود خلاف بين مجلسيه.

3. أو حل البرلمان كأثر حتمي لفشله في الاتفاق على اختيار رئيس الدولة[4].

4. تقرير مسؤولية الحكومة.

---

(1) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص11.

(2) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله، القاهرة، 1945، ص 617 - 618.

(3) من الدول التي تأخذ بهذا النوع دستور بلغاريا في دستور 1948، ودستور ألمانيا الديموقراطية عام 1949 - 1968، وتركيا في دستور 1961.

(4) ومثال ذلك ما تنص عليه المادة (32) من دستور اليونان لعام 1975 على أن (ينتخب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وإذا لم يحصل الرئيس على أغلبية الثلثين يتم اقتراع آخر بعد خمسة أيام، فإذا لم تتحقق هذه الأغلبية يتم انتخاب الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلس بعد خمسة أيام، من الاقتراع السابق، فإذا لم يحصل الرئيس على هذه النسبة يحل مجلس النواب خلال عشرة أيام التالية....).

5. مسؤولية رئيس الدولة أو تقرير عزله.

6. تقرير البرلمان عدم الثقة بوزارة قائمة والوزارة الجديدة (أزمتين وزاريتين متتاليتين).

ويلاحظ أن واقع أسباب الحل وفقًا للنصوص الدستورية، يلقي بظلال الشك على صحة الرأي بترخص رئيس الدولة مطلقًا في إجراء حل البرلمان، حيث أن حل البرلمان لذاته، وكذلك أسباب حله الأخر بالتالي يكون منشؤها فض خلاف فيما بين مجلسيه، أو لفشله في الاتفاق على اختيار رئيس الدولة أو رئيس الوزارة أو لتقريره لمسؤولية أي منهما، أو نتيجة لتقريره عزل رئيس الدولة أو عدم الثقة بوزارتين متتاليتين أو أكثر لتعديل دستوري كلها أسباب تتعلق بملك البرلمان وحده، حتى إنه يمكن تصوير الوضع وكأن البرلمان يهدف من وراء هذه الأسباب إلى حل نفسه.

أما عن أسباب الحل قد تكون للضرورة أو للمصلحة العامة أو مراعاة لاتجاه الرأي العام، فهي وإن ظهر فيها شبه سلطة خاصة لرئيس الدولة، إلاّ أن هذه الأسباب كقيود على سلطة إجراء الحل، تستبعد فكرة التقدير المطلق لرئيس الدولة في إجرائه وفقًا لسياسة شخصية.جدير بالذكر لا يجوز في منطق النظام البرلماني إجراء الحل وفقًا لتقدير شخصي مطلق لرئيس الدولة[1].

ولذلك قيل مهما بلغت أهمية رئيس الدولة، لتمتعه باستعمال حق الحل، فإنه يعتبر من العناصر الثانوية في النظام البرلماني فهو مقيد برغبة الأمة واتجاهات الرأي العام في الواقع [2].

---

(1) أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديموقراطي، المرجع السابق، ص 1.

(2) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 194.

المبحث الثاني

انواع حق حل البرلمان

قد يتم حل البرلمان بناءً على الرغبة الخالصة لرئيس الدولة، وفي هذه الحالة يسمى بالحل السياسي، ويكون ذلك في الغالب في حالة حدوث خلاف بين رئيس الدولة الوزارة المؤيدة من البرلمان[1].

كما ان الحل يمكن ان يكون وزارياً، أي يقع بناءً على طلب الوزارة في حالة الخلاف بينها وبين البرلمان. على ان الحل يتم في الحالتين بمرسوم موقع عليه رئيس الدولة.

بالإضافة الى ما تقدم، فإن الحل يتم بناءً على استفتاء من الشعب، ويطلق عليه في هذه الحالة بالحل الاستفتائي، كذلك قد يخول الدستور المجلس نفسه بالحل، مما يطلق عليه بالحل الذاتي او التلقائي. وهذا الحل الأخير ينطوي على قدر كبير من الخطورة، نظراً للسرعة التي يتم بها، حيث يقع بناءً على اقتراع داخلي من البرلمان.

من جهة اخرى، فإن بعض الدساتير قد تخول الشعب نفسه طلب الحل، ويسمى في هذه الحالة بالحل الشعبي.

(1) د. خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص133.

لذلك سوف تكون دراستنا لأنواع الحل على النحو الآتي:

- **المطلب الأول:** الحل الرئاسي.
- **المطلب الثاني:** الحل الوزاري.
- **المطلب الثالث:** الحل التلقائي.
- **المطلب الرابع:** الحل الإجباري.
- **المطلب الخامس:** الحل الشعبي.

المطلب الأول

الحل الرئاسي

Dissolution Présidentiel

تقرر هذا الحل في النظام البرلماني، كوسيلة لدفاع رئيس الدولة، ملكاً او رئيساً للجمهورية، عن حقوقه او آرائه التي يعتقد ان الشعب يؤيده فيها، وفي هذه الحالة يتم الحل لنزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، رغم تأييد الوزارة له(1).

لهذا فإنّ رئيس الدولة لا يلجأ الى استخدام سلاح إلا في اعقاب إقالة وزارة الأغلبية، وتعيين وزارة جديدة – من الأقلية او من خارج البرلمان - تؤيد وجهة نظره وتقبل الحل(2).

كما يهتدي رئيس الدولة من وراء الحل الى الوقوف على رأي الشعب حيال تصرفه من خلال انتخابات جديدة تجري خصيصاً لهذا الغرض. فإذا اسفرت تلك الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة التي جاء الحل على يدها، فإن موقف رئيس الجمهورية يكون سليماً وإنه كان محقاً في إقالة الوزارة السابقة. اما إذا جاءت الأغلبية في جانب الوزارة المقالة، فإن ذلك يدل على خطأ رئيس الدولة في إقدامه على الحل. ويترتب على ذلك

(1) د. عبد الحميد ابو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص143 - 144.

(2) د. انور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1945، ص76.

ضرورة استقالة وزارة الأقلية وتعيين وزارة جديدة من الحزب المنتصر في الانتخابات. ويضطر رئيس الدولة البرلماني الى دعوة زعماء الأغلبية الذين أقالهم من الحكم، الى تأليف وزارة جديدة، وفي هذا بطبيعة الحال خذلان لرئيس الدولة، فيجب عليه الابتعاد عن هكذا قرار اتخذه مراعاةً لمركزه السامي، وما يجب عليه ان يتحلى به من حسن التقدير والادراك السليم لموقف الرأي العام في سياسة البلاد[1].

(1) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، المرجع السابق، ص473.

المطلب الثاني

الحل الوزاري

Dissolution Ministrielle

إنّ المقصود بالحل الوزاري، ذلك النوع من الحل الذي تقوم به الوزارة إثر نشوب او وجود نزاع ما بين المجلس النيابي والحكومة، حول السياسة العامة للدولة، مما يؤدي لعدم القدرة على التواصل والتعاون فيما بينهما، مما يدفع الحكومة لرفع الأمر لرئيس الدولة، لتقرير ما يراه مناسباً في هذا الخلاف، بحيث يتجه إما الى حل البرلمان ومن ثم الدعوة لإجراء انتخابات جديدة، او الى اعفاء رئيس الحكومة من منصبه وتعيين وزارة جديدة تكون قادرة على التعاون مع البرلمان القائم(1). كما يكون الحل وزارياً، إذا كان بناءً على رغبة الوزارة، ولا سيما إذا نشب نزاع بينها وبين البرلمان، كأنْ البرلمان يقرر سحب الثقة من الحكومة، وترى الحكومة انها على حق والأغلبية متعسفة، فتقوم بمطالبة الرئيس بحل البرلمان، فإذا اصدر الرئيس قرار الحل، يصبح هنا الحل وزارياً(2). لكن هناك بعض القيود تفرض على سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، وهذا ما سنتكلم عنه في الفصل القادم.

جدير بالذكر، احياناً قد يكون السبب الذي تلجأ اليه الوزارة في حل البرلمان، لا يتعلق بموضوع سحب الثقة منها، وإنما قد يكون بسبب الرغبة في

(1) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص116.

(2) د. طعيمة الجرف، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1964، ص70.

ادخال بعض التعديلات السياسية في نظام الحكم او نظام الانتخاب، او أي موضوع آخر من شأنه ان يمس مصالح الدولة الجوهرية[1].

كما يعتبر حل المجلس النيابي سلاحاً فعّالاً يملكه الرئيس التنفيذي في مواجهة البرلمان، بيد ان الرئيس لا يقوم بنفسه في استخدام حق الحل، وإنما تقوم به الوزارة تحت مسؤوليتها.

لما كان القصد من حل المجلس النيابي – في حال النزاع بين الوزارة والبرلمان – هو الاحتكام الى الأمة، فلا داعي للّجوء اليه، إذا كان تأييد الأمة لبرلمانها لا يحتاج الى دليل، وفي هذه الحالة، يجب على الوزارة دستورياً ان تستقيل بدلاً من أن تطلب حل البرلمان، وعلى رئيس الدولة الذي تطلب منه تلك الوزارة حل البرلمان، ان يرفض الحل، ويشكّل وزارة جديدة حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية المتفقة مع أغلبية الناخبين[2].

وحق الحل، إما يكون حائز بالنسبة للمجلسين او أحدهما مجلس النواب فقط كما هو الحال في فرنسا وانكلترا. الأصل ان حق الحل يتبع المسؤولية الوزارية، فإذا كانت مسؤولة أمام المجلسين، كان لها بصفتها التي تستعمل حقوق رئيس الدولة الحق في كل منهما، وان كانت مسؤولة أمام مجلس النواب وحده فلا تملك إلا حل هذا الأخير[3].

جدير بالذكر، هنالك استشارات هامة لهذه القاعدة، ففي فرنسا، الوزارة مسؤولة أمام مجلس الشيوخ، ومع ذلك لا تملك السلطة التنفيذية الحل[4].

(1) د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، ط3، دار الكتاب العربي، القاهرة، 1952، ص207.

(2) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص29.

(3) د. عبد الحميد ابو زيد، المرجع السابق، ص160 وما بعدها.

(4) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، المرجع السابق، ص475.

المطلب الثالث

الحل التلقائي

يقصد بالحل التلقائي – كما تدل عليه التسمية – قيام حالة من الحالات التي بموجبها يحل بها البرلمان، فحدوث مثل هذا الحل مرتبط ومعتمد على حدوث أمر آخر لإجرائه، فإذا ما تم حدوث مثل هذا الأمر، فإن اللجوء الى اجراء الحل، يكون أمراً محتوماً، فهو بذلك يتخلف عن صور الحل الأخرى، كالحل الرئاسي والوزاري، باعتبارهما نموذجين من صور الحل المختلفة، واللذان يحدثان إما بناءً على قرار رئيس الدولة، او طلب الوزارة[1].

لذلك، وفي البحث في الحل التلقائي، سوف نتطرق الى نوعان من الحل، وهما الحل الإلزامي، والحل بقوة القانون، وعلى النحو الآتي:

- **الفرع الأول:** الحل الإلزامي.
- **الفرع الثاني:** الحل بقوة القانون.

(1) عوض رجب الليمون، المرجع الاسبق، ص70.

الفرع الأول

الحل الإلزامي

يحدث هذا الحل وفقاً لهذا النظام رغماً عن العضو المختص بالحل، فلا يملك ان يتمرد او يعصي أمر المشَرِّع الدستوري الذي ألزمه بإجراء حل البرلمان، إذا تحققت اشياء قد أوردها الدستور ولا مناص من اللجوء للحل إذا تحققت، فالعضو المسؤول عن اصدار قرار الحل لا يكون سوى أداة تنفيذية لما قضى به الدستور(1)، وهذا الحل له وظيفة وقائية عن طريق التأثير التهديدي له، وتختلف درجة التأثير حسب ما إذا كان الحل الإلزامي مرتبطاً باستعمال المسؤولية الوزارية، فيكون ذا تأثير سلبي بسبب احتمال إكراه الوزارة على الاستقالة، أما إذا كان مرتبطاً بتعذر البرلمان في تعيين اعضاء السلطة التنفيذية، فيكون ذا تأثير قوي وفعّال. لذلك يقع الحل الإلزامي في عدّة حالات، سوف نتلكم عنها، وكالآتي:

أولاً: الحل المشروط بإقرار المسؤولية الوزارية:

إنّ هذا النوع من الحل يكون بنص الدستور، دون الحاجة إلى صدور قرار من رئيس الدولة بالحل.

هذا ومن خلال الاطلاع على بعض الدساتير، تبين ان هناك عدة حالات يتم عن طريقها حل مجلس النواب تلقائياً، فقد يقع الحل التلقائي في حالة

(1) د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص181.

اقرار المسؤولية الوزارية، او في حال الخلاف بين مجلسين البرلمان، ويتم اجراء مثل هذا الحل بموجب نص دستوري مع صدور قرار من رئيس الدولة بإجرائه.

ومن هذه الدساتير التي أخذت بهذا الحل، الدستور التركي لعام 1961، في نص المادة (108)، والتي نصت على ان: ((لرئيس الوزراء ان يطلب من رئيس الجمهورية اجراء انتخابات جديدة للجمعية الوطنية في مدة ثمانية عشرة شهراً، وذلك في حال استقالة مجلس الوزراء مرتين عقب طرح الثقة بمقتضى المادتين (89، 104)، ولرئيس الجمهورية بناءً على هذا الطلب ان يقرر الانتخابات الجديدة، بعد استشارة رؤساء هيئتي الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا، ويتم نشر قرار اجراء الانتخابات الجديدة في الجريدة الرسمية، وذلك دون تحديد مدة معينة لإجراء الانتخابات الجديدة))[1].

مما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد، ان النص الدستوري السابق لم يتضمن لفظ "الحل"، وإنما استعاض عنه بمصطلح اجراء انتخابات جديدة، وهذا يدل على بيان إجراء مثل هذه الانتخابات يتم إجراء الحل[2].

كما يقع الحل التلقائي في حال وجود خلاف بين المجلسين، الذي يتكون منهما البرلمان (ثنائية المجلس التشريعي)، فعند احتدام الخلاف بينهما، فإن بعض الدساتير تقضي بضرورة حل المجلسين معاً واجراء انتخابات جديدة، وذلك لتجنب حدوث أزمات دستورية، وتحكيم هيئة الناخبين في الخلاف القائم بين المجلسين[3].

(1) د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص165.

(2) خالد عباس مسلم، المرجع السابق، 145.

(3) د. زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة بحل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، =

ومثال ذلك، ما نص عليه دستور يوغوسلافيا لعام 1963، في نص المادة (181)، والتي نصت على ان: ((إذا تعذر بسبب عدم الاتفاق بين المجلسين الاتحادي ومجلس آخر مختص اقرار الخطة والميزانية الاتحادية حتى الميعاد المقرر لبدء العمل بهما، يتم حل المجلسان))[1].

كذلك يقع الحل التلقائي بسبب حدوث أزمتين وزاريتين متتاليتين، ويترتب على حدوثهما عدم الثقة بالوزارة الموجودة وعدم الثقة بالوزارة الجديدة، ويعني هذا المسلك، ان عدم استقرار الوزارة يستند دائماً الى أغلبية برلمانية، فإذا كانت الوزارة لا تستطيع ان توفر لنفسها الاستقرار الكافي بما يهدد الاستقرار السياسي للبلاد، فإنه يكون من الملائم – طبقاً لهذه النظم – ان يعاد تشكيل المجلس بطريقة قد تؤدي الى إفراز أغلبية جديدة تستطيع تشكيل وزارة تحقق هذا الاستقرار[2].

لذلك جاء الدستور الألماني لعام 1949 في نص المادة (95) مطابقاً لذلك، وتنص المادة على انه: ((تنتهي مدة بقاء الحكومة ككل في عملها إذا أقرّ مجلس الشعب اقتراحاً بعدم الثقة... وإذا تم التصويت على عدم الثقة بالحكومة الجديدة يعتبر المجلس منحلاً))[3].

أخيراً، يكون الحل التلقائي إثر استفتاء الشعب في مسألة معينة للموافقة عليها.

= القاهرة، 1987، ص25.

(1) د. خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص145.

(2) عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص72.

(3) دستور ألمانيا لعام 1949.

وتطبيق ذلك نجده في الدستور المصري لعام 1971 الملغى في المادة (127) **والذي نص:** ((لمجلس الشعب ان يقرر بناءً على طلب عشر اعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية اعضاء المجلس، ولا يجوز ان يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه للحكومة، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وفي حال تقرير المسؤولية بعد المجلس تقريراً يرفعه الى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى اليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية ان يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس الى إقراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية ان يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي، ويجب ان يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة، أُعتُبِرَ المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة))[1].

يتضح مما تقدم، ان حل مجلس الشعب يكون بناءً على الاستفتاء الشعبي، إذ لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب قبل ان تُعلَن نتيجة الاستفتاء.

ثانياً: الحل المشروط باستحالة تشكيل الحكومة:

تنص بعض الدساتير في حال تعذر انتخابات رئيس الدولة او رئيس الوزراء، في حال تحقق إحدى هذه الحالات، فإن المجلس النيابي ينحل تلقائياً وبقوة الدستور.

(1) دستور مصر لعام 1971 الملغى.. عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص74.

من هذه الدساتير، التي نصت على الحل التلقائي، دستور اليونان لعام 1975 في نص المادة (32) والتي نصت على: ((ينتخب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، واذا لم يحصل الرئيس على أغلبية الثلثين، يتم اقتراع اخر بعد خمسة ايام، فإذا لم تتحقق هذه الأغلبية، يتم انتخاب الرئيس بأغلبية ثلاثة اخماس أعضاء المجلس بعد خمسة ايام من الاقتراع السابق، فإذا لم يحصل الرئيس على هذه النسبة، يحل مجلس النواب خلال العشرة ايام التالية، مع اعلان انتخابات جديدة لمجلس النواب، ويوقع قرار الحل من رئيس الجمهورية او الرئيس بالنيابة))[1].

يتضح من هذا النص انه يعالج حالة الانقسام التي تنتاب مجلس النواب والاختلاف الشديد بين الاعضاء في اختيار رئيس الدولة الجديد، كما يؤدي إلى فراغ دستوري.

كذلك نص الدستور الإسباني لعام 1978 في نص المادة (99) والتي نصت على ((اذا لم يكن خلال مدة شهرين من تاريخ انتخاب المجلس النيابي حصول اي مرشح على ثقة الكونغرس، يأمر الملك بحل المجلس ويأمر بانتخابات جديدة...))[2].

يتضح أيضاً من خلال نص الدستور على حالة الحل التلقائي لمجلس النواب في حال عدم امكانية تعيين رئيس وزراء.

(1) دستور اليونان لعام 1975.

(2) دستور اسبانيا لعام 1978.

جدير بالذكر فقظ نص دستور الجزائر لعام 1996 في المادة (81)، حيث نصت على: ((يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس الحكومة حسب الكيفيات نفسها))[1].

(1) دستور الجزائر لعام 1996.

الفرع الثاني

الحل بقوة القانون

يكون هذا الحل بقوة القانون دون انتظار اجراءات معينة او قرار او مرسوم يصدر به، وإنما يرتبط بأمر معين وجوداً وعدماً، حيث ان هذا الحل، توضع اجراءاته وترتيباته واجراءات الانتخابات المترتبة عليه مسبقاً بالدستور[1].

ومن الدساتير التي أخذت بالحل التلقائي بقوة القانون، الدستور المغربي لعام 1962 في المادة (68) والتي نصت على: ((إذا وافق الاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان، تعين حل المجلس))[2].

كذلك الدستور الاسباني لعام 1978 في نص المادة (68 فقرة 1)، والتي ربطت بين الاقتراح المتعلق بالتعديل الكلي او الجزئي لبعض الاحكام الدستورية المتعلقة فقط بالوضع العام للدولة، او بتنظيم الحقوق والحريات العامة او المتعلقة بالتاج. ففي هذه الحالة، لابد من موافقة أغلبية الثلثين من اعضاء مجلسي البرلمان، وفي هذه الحالة يحل البرلمان[3].

كما ان هناك حالة اخرى يتم فيها الحل بقوة القانون، وهذه الحالة هي رفض الشعب قرار اتخذه المجلس النيابي، ومن هذه الدساتير، الدستور

(1) د. جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص126.

(2) دستور المغرب لعام 1962.

(3) دستور اسبانيا لعام 1978.

السوداني المؤقت بنظام الحل بقوة القانون وربط وجوب اجراء الحل للبرلمان الذي شكل لتنفيذ مهمة معينة بمجرد اقرار الشعب للدستور[1].

(1) د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص180.

المطلب الرابع

الحل الإجباريّ

يتم هذا الحل بقيام رئيس الدولة بإصدار مرسوم الحل دون ان تكون له سلطة تقديرية في تقرير الحل من عدمه، بل يلتزم بإصداره متى توفرت شروط معينة[1].

الأصل ان رئيس الدولة يملك السلطة التقديرية التي ترخص له بإصدار قرار الحل في الوقت الذي يقرره – ما لم يكن هناك نص في الدستور او قيد يمنع الحل خلال فترة معينة، كما هو الحال في بعض الدساتير، وتعتبر هذا قيد على سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان. وسوف نتكلم عن هذه القيود بشكل مفصل.

إلا انه في هذه الحالة، فإن الدستور هو الذي يفرض الحل في حالات معينة[2].

كما ذكرنا في مطلبنا السابق في الدستور المغربي والذي جاء في الفصل (68) **والذي يقضي:** ((إذا وافق الاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان يتعين حل المجلس)).

(1) د. خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص153.

(2) د. زين بدر فراج، المرجع السابق، ص33.

لأن هذا الحكم منطقي لأنه يكشف عن ان المجلس لم يعد يحسن التعبير عن رغبات الشعب، ومن ثم يتعين تجديده.

جدير بالذكر، ان دستور المغرب الصادر عام 1972، قد اسقط هذا الحكم، لأنه أعاد تنظيم الحالات التي يلجأ فيها الملك الى طرح مشروعات القوانين على الاستفتاء الشعبي.

كما أخذ الدستور الهولندي بالحال الإجباري، والصادر عام 1815 في نص المادة (210)، كذلك دستور بلجيكا لعام 1831 في المادة (131)، ودستور ألمانيا لعام 1949 في المادة (95).

المطلب الخامس

الحل الشعبي

يقصد بالحل الشعبي، حق عدد معين من الناخبين في طلب حل الهيئة النيابية كوحدة واحدة قبل انتهاء مدة النيابة، إذا ما تبين لهم ان هذا المجلس قد جاوز المهام المناطة به[1].

يلاحظ هنا ان أثر الشعب في هذا المظهر يؤكد ان الحل الشعبي يتعارض مع النظام النيابي، لأن النظام النيابي يقوم على مبادئ متعددة، ومن ضمنها، استقلال البرلمان طيلة مدة نيابته، إذ ان الشعب لا يتدخل في حل البرلمان او أحد اعضائه، إذا ما ظهر له ان الهيئة النيابية لم تعد تلبي رغبته، بل عليه ان ينتظر انتهاء مدة نيابته لينتخب اعضاء جدد[2].

بالنظر لخطورة هذا الحق، تسعى الدساتير التي تتبنى هذا النظام عادةً الى وضع شروط وقيود معينة لممارسة هذا الحق، كما يعتبر الحل الشعبي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، لأن وضع القيود على الناخبين يتضمن جدية طلبهم هذا، لأن اطلاق هذا الحق من دون قيد او شرط، قد يؤدي الى تعرض البرلمان للكثير من قرارات الحل دون وجه حق، وهذا بحق

(1) د. لمى علي فرج، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص91 وما بعدها.

(2) د. عبد المنعم محفوظ و د. نعمان احمد الخطيب، مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان، عمّان، 1987، ص210.

ذاته يشكل خطراً على الهيئة التشريعية بصفة خاصة وعلى الهيئات الاخرى بضفة عامة، لذلك اشترط في الحل الشعبي شرطين أساسيين، هما:

- ان يقدم طلب الحل عدد معين من الناخبين.
- ان يطرح طلب الحل للاستفتاء الشعبي.

جدير بالذكر، ان الدساتير تختلف في تحديد عدد الناخبين او تحدد نسبة الموافقة.

الفصل الثالث

القيود الدستورية في الانظمة البرلمانية

يعدّ حل البرلمان أحد الأسس التي يقوم عليها تنظيم العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم السياسية المعاصرة، التي تقوم على مبدأ الفصل المرن للسلطات وتوازنها، بحيث لا تطغى سلطة على أخرى ولا تسيء إحداهما أو تتجاوز صلاحياتها في مواجهة الأخرى، على أساس أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، إذ يستطيع أن يسحب الثقة منها، ومن ثم يجب عليها الرحيل عن دفة الحكم، وفي مقابل ذلك تملك الحكومة أن تحل البرلمان، وسلاح الحل سلاح خطير تملكه الحكومة لتواجه به حق سحب الثقة منها الذي يملكه البرلمان، وقد لا تلجأ الحكومة إلى استعمال حق الحل إذ قد تكتفي بالتلويح به أمام أعضاء البرلمان لتراجعهم على إسقاط الحكومة.

ولما كان حق الحل، بما يتضمنه من تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية، وانتقال حق التشريع مؤقتًا إلى السلطة التنفيذية، يعدّ من الأمور الخطيرة في الحياة الدستورية؛ لذلك لجأت أغلب الدساتير في الدول المختلفة إلى إحاطة

حق استعمال الحل بقيود مختلفة ومتنوعة، ضمانة لعدم إساءة استعماله أو الانحراف في استعمال السلطات المترتبة عليه.

لذلك تكون دراستنا لهذا الموضوع على النحو التالي:

- **المبحث الاول:** القيود الدستورية التي يخضع لها رئيس الجمهورية في حل البرلمان.
- **المبحث الثاني:** القيود الدستورية على سلطة الحكومة (الوزارة) في حل البرلمان.

المبحث الأول

القيود الدستورية التي يخضع لها رئيس الجمهورية في حل البرلمان

اتجهت بعض الدساتير لتقييد سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، بحيث لا يمكن لرئيس الدولة حل البرلمان إلاّ بتحقيقي مجموعة من الشروط أو القيود التي وضعتها الدساتير كل على حدة، والتي هي بمثابة قيد على سلطات رئيس الدولة وخاصة فيما يتعلق بحق حل البرلمان. ومن هذه الدساتير، الدستور الفرنسي لعام 1875 في المادة الخامسة منه والتي اشترطت على رئيس الدولة في حالة قيامه بحل البرلمان أن يحصل مسبقًا على موافقة مجلس الشيوخ.

إلاّ أن دستور 1958 الفرنسي، قد خرج على هذه القاعدة بمنح حل الجمعية الوطنية في حالات أقرتها المادة (12) من الدستور وبالرجوع إلى بعض نصوص الدستور الفرنسي، نجد هناك نص آخر يقيد من سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، وهو نص المادة (16) من الدستور الفرنسي التي تتعلق بحالة الضرورة، فقد خولت رئيس الدولة سلطات استثنائية في حالة التهديد لمصالح البلاد للخطر، فتركت لرئيس الجمهورية سلطات واسعة من أجل الحفاظ على أمن وسلامة مؤسسات الدولة [(1)].

---

(1) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1983، ص 159.

عليه سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين وعلى النحو الآتي:

- **المطلب الأول:** القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية طبقًا لنص المادة(12) من الدستور الفرنسي.
- **المطلب الثاني:** القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية طبقًا لنص المادة (16) من الدستور الفرنسي.

المطلب الأول

القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية طبقًا لنص المادة(12) من الدستور الفرنسي

قيدت المادة (12) من دستور 1958 رئيس الجمهورية عندما يصدر مرسوم الحل، بضرورة اتباع إجراءات وضوابط وقيود معينة.

فنصت الفقرة الأولى من المادة (12) على أنه " يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الوزراء، ورؤساء المجلسين، النطق بحل الجمعية الوطنية".

كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أن "الانتخابات العامة يجب أت تجري في خلال (30) يومًا على الأقل، و(40) يومًا على الأكثر من تاريخ الحل ".

أما الفقرة الرابعة فقد تضمنت النص على قيد المدة التي لا يجوز حل المجلس خلالها؛ وذلك بقولها: "لا يجوز مباشرة حل جديد في العام الذي يلي هذه الانتخابات "[1].

وهكذا يتبين من مطالعة هذه النصوص أن حق الحل قد أصبح بموجب هذا الدستور سلطة خالصة لرئيس الدولة، كما يلاحظ أيضًا أن الدستور لم يتضمن النص على ضرورة توقيع الوزير الأول على مرسوم الحل.

(1) د.بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص 179 - 180.

بيد أن الدستور قد وضع قيدًا على سلطة الرئيس في هذه النصوص وهو ضرورة استشارة معينة، ولكن الدستور لم يقيد رئيس الدولة بالأخذ بهذه المشورة، بمعنى أن هذه الاستشارات ليست ملزمة في الرأي لرئيس الدولة فقد يأخذ بها أو لا، لكن عدم الالتزام بالقيد الذي وضعه الدستور يرتب بطلان مرسوم الحل، وتتمثل هذه القيود في الآتي:

1. إن رئيس الجمهورية يحل الجمعية الوطنية بعد أخذ رأي المجلسين واستشارة الوزير الأول.

2. لا يجوز لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها مباشرةً؛ لأن الحل على الحل لا يجوز.

3. وضعت هذه المادة قيدًا زمنيًا، وهو ضرورة أن تجري الانتخابات بعد مدة لا تقل عن عشرين يومًا ولا تزيد عن أربعين يومًا من تاريخ الحل، وتجتمع الجمعية الوطنية بحكم القانون.

4. ضرورة أن يجتمع البرلمان الجديد خلال موعد أقصاه (54) يومًا من تاريخ حل البرلمان.

يرى البعض أن القيود التي أوردت المادة (12) على رئيس الجمهورية ليست ملزمة له عند صدور قرار الحل، ولكن الدستور ألزمه بضرورة مراعاتها واتباعها، وإلاّ أصبح قرار الحل باطلاً خاصة وإن نص المادة (12) المشار إليه لم يتضمن النص على ضرورة توقيع الوزير الأول على مرسوم الحل [1].

(1) د. أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 22.

وعلى الرغم من أن الدستور الفرنسي قد اتسم بالطابع الرئاسي، وخاصة بعد التعديل الذي تمّ في عام 1962، وعضد من سلطات رئيس الجمهورية، إلاّ أن قصر المدة التي يجب أن يشكل فيها برلمان جديد يعبر عن آراء وطموحات الشعب الفرنسي وهي مدة (54) يومًا هي مدة كافية وملائمة تمامًا لاختيار برلمان جديد.

المطلب الثاني

القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية طبقًا لنص المادة (16) من الدستور الفرنسيّ

وضع الدستور قيدًا آخر على سلطة رئيس الجمهورية في استخدام الحل، ويتعلق هذا القيد بعدم جواز حل الجمعية الوطنية (البرلمان) أثناء تطبيق المادة (16) من الدستور، حيث توجب هذه المادة انعقاد البرلمان مباشرة بقوة القانون عقب إعلان رئيس الجمهورية اللجوء إليها، ومن ثم فإن ذلك الانعقاد لا يحتاج إلى دعوة من قبل رئيس الجمهورية، كما هو الحال في الظروف العادية، كما يلزم فضلاً عن ذلك أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها الرئيس هو تمكين السلطات العامة من أداء دورها الدستوري [1].

وقد نصت المادة (16) من الدستور الفرنسي على أنه "إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال يترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ماتتطلبه هذه الظروف، بعد استشارة كل من رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلسي البرلمان، والمجلس الدستوري ويوجه الرئيس بيانًا إلى الشعب بخطره فيه بهذه الإجراءات على أن يكون الغرض منها هو تمكين السلطات العامة الدستورية

(1) وجدي ثابت غبريال، سلطات رئيس الجمهورية طبقًا للمادة (74) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة بالمادة (16) من الدستور الفرنسي لسنة 1978، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص 190.

في أقل مدة ممكنة من مباشرة وظائفها، ثم يؤخذ رأي المجلس الدستوري أداء تلك الإجراءات، ويجتمع البرلمان بقوة القانون في تلك الظروف، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية (البرلمان) خلال ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية ".

من خلال النص عن هذه المادة سوف نتولى تقسيم هذه المادة في نقطتين أساسيتين، هي الشروط الموضوعية لهذه المادة، والشروط الشكلية.

أولاً: الشروط الموضوعية:

وهي تطلب أن تتعرض مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تعهداتها الدولية بخطر جسيم وحال، وهذا الخطر قد يكون داخليًا أو خارجيًا، كما قد يحدث داخليًا وخارجيًا في آن واحد، مما يترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية [1].

ولا يقصد بها الشرط التوقف التام لسير المنتظم للسلطات العامة أو الشلل الكامل لها عن أداء دورها الدستوري، وإنما يكفي أن يكون البرلمان والحكومة في حالة لا تمكنها من أداء وظائفها بصورة عادية طبيعية، وهو أمر متروك لتقرير رئيس الجمهورية، ويؤكد ذلك أن هذه المادة لم تطلب من رئيس الجمهورية أن ينتظر إلى أن تصاب مؤسسات الدولة بالشلل التام، حتى يستطيع أن يستخدم السلطات الاستثنائية التي تقررها له هذه السلطة لم تمنح له إلاّ ليحول دون انهيار الدولة بسبب الخطر العاجل القائم هذا من ناحية[2]، ومن ناحية أخرى فإن المادة (16) تنص على أن يجتمع البرلمان

(1) د.يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 143.

(2) د.بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص 184.

بقوة القانون حين يلجأ رئيس الجمهورية إلى تطبيقها، وهذا يقيد أن السلطة الدستورية العامة لم تتوقف تمامًا عن مباشرة وظيفتها وإنما في مقدورها أن تمارس عملها، وقد استخدم الرئيس الفرنسي (دي غول) هذه المادة في 21 / 4 / 1961؛ وذلك أثر تمرد الجيش الفرنسي المرابط بالجزائر.

ثانيًا: الشروط الشكلية:

من خلال النص نجد أن المادة (16) من الدستور الفرنسي لعام 1958، أوجبت أن يقوم رئيس الجمهورية ببعض الإجراءات التي تعدّ شروطًا لصحة التطبيق، وهي استشارة الوزير الأول، ورئيسي المجلسين التشريعيين، والمجلس الدستوري استشارة رسمية وأن تحيط الأمة علمًا بهذه الإجراءات عن طريق خطاب في وسائل الإعلام، كما يقتضي أن تكون هذه التدابير مستوحاة من رغبته بتأمين الوسائل الضرورية بأقصى المؤهلات لكي تعود بعد انتهاء هذا الظرف إلى القيام بمهمتها، ولا يجوز لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية (البرلمان) فقد اشترط المشرع عدم حل الجمعية الوطنية؛ لكي تتمكن من إقامة الرقابة البرلمانية على سلطات رئيس الجمهورية إذ أوجبت أن يستمر البرلمان بالانعقاد طول الفترة (حالة الضرورة) ولا يمكن حل البرلمان مهما كانت الأسباب.

هذا وقد ذكرت الباحثة الفرنسية (Comus) إن إحدى الضمانات الجوهرية التي تكفل للبرلمان قيامه بسلطته الرقابية هي النص على اجتماع البرلمان بقوة القانون عند إعلان حالة الضرورة، فضلاً عن سلب الحكومة حقها في حل البرلمان حتى لا تعمد إلى التخلص من الرقابة البرلمانية [1].

(1) د. غسان بدر الدين، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، 2000، ص 387.

جدير بالذكر أن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يتجاهل رأيًا مسببًا للمجلس الدستوري سيطلع الشعب عليه، خاصة إذا أخذ في الاعتبار القوة الهائلة التي يتمتع بها الرأي العام في فرنسا، لذلك فإن رئيس الجمهورية يرتكب مخاطرة شديدة إذا أعلن تطبيقه المادة (16) رغم انتهاء المجلس الدستوري إلى عدم توافر شروط تطبيقها.

والأمر على خلاف ذلك إذا طبق رئيس الجمهورية هذه المادة بعد أن رأى المجلس الدستوري توافر شروط تطبيقها، إذ أن نشر هذا الرأي يدعم موقف رئيس الجمهورية في مواجهة الرأي العام الذي ينفر عادة من تطبيق أي نظام استثنائي بحكم ما يتضمنه من تقييد للحريات والحقوق العامة[1].

هذا ورغم كل ما تمّ ذكره من محاولات بعض النظم الدستورية لتقييد سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، وحتى لا تبقى هذه السلطة في يديه على إطلاقها يستخدمها وقتما يشاء فإن هناك قاسمًا مشتركًا مابين الدساتير جميعها ألا هو جعل حق الحل من الاختصاص المطلق لرئيس الدولة الذي له سلطة التقدير في استعمال هذا الحق.

مع إن هذا الحق هو السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية لخلق التوازن بين السلطتين، مما أدى أن تلجأ بعض الدساتير لمنح حق الحل للوزارة لتستطيع الدفاع عن نفسها في مواجهة البرلمان الذي يملك سلاح حجب الثقة عن الحكومة.

(1) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 143.

المبحث الثاني

القيود الدستورية على سلطة الحكومة (الوزارة) في حل البرلمان

أقر حق الحل في دساتير الدول البرلمانية باعتباره أهم وسائل التأثير المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وللمحافظة على توازنها باعتباره الحق المقابل للمسؤولية الوزارية، ورغم ذلك فإن استخدامه في الأنظمة السياسية المختلفة كان يقع تحت جملة من الدوافع التي أدت إلى حدوثه، مع هذه الدوافع فإن الحل يهدف إلى تحقيق عدة وظائف ذات طابع سياسي وأخرى ذات طابع فني.

وبالرغم من هذه المبررات التي تدفع السلطة المختصة على إجراء الحل وفقًا لأسباب الموجبة له، فكان لا بد من الحد من المغالاة في استخدام حق الحل، وهذا لا يتأتى إلاّ بالنص على الضوابط والقيود التي تكفل عدم إساءة استخدامه، سواء قبل القدوم على إجرائه، أو بعد إجرائه لضمان عدم وقف الحياة النيابية لفترة طويلة [1].

فحق الحل يحتاج إلى بعض الضمانات الدستورية، بحيث لا تستطيع الحكومة أن تلجأ إليه إلاّ في الحالات المحددة في الدستور، ووفقًا للدوافع التي تبرره، وإلا اختل التوازن بين السلطات وطغت بذلك السلطة التنفيذية على كافة الاختصاصات المختلفة في الدولة، مما ينعكس على انعدام الرقابة على أعمالها.

(1) عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص 465.

وباستقراء أحكام الدساتير، يلاحظ أن الضمانات الواردة بهذه الدساتير قد لا يحتويها الدستور الواحد، فكل تنظيم دستوري قيوده وضماناته المتعلقة بالحل الذي أنفرد به دون غيره من الدساتير.

عليه سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين وعلى النحو الآتي:

- **المطلب الأول:** القيود الدستورية في الدساتير المقارنة.
- **المطلب الثاني:** القيود الدستورية في دستور العراق لعام 2005.

المطلب الأول

القيود الدستورية في الدساتير المقارنة

من الثابت أن حل البرلمان قد يقع بسبب خلاف بين الحكومة والبرلمان أو بسبب الخلاف بين الرئيس والبرلمان، وتمكين الجهة المسؤولة والمخولة بحل البرلمان شأنه أن يؤدي إلى المساس باستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة، وحتى يمكن تجنب المخاطر التي يتولد عنها سوء استخدام حق الحل، فإن الدساتير المختلفة من نظام سياسي لأخر تضع من الضمانات ما يشكل قيودًا تحول من دون الإسراف في استخدام هذا الحق [1].

عليه سوف نتولى دراسة القيود الدستورية في خمس نقاط أساسية وعلى النحو الآتي:

أولاً: عدم جواز استعمال حق الحل خلال فترات زمنية محددة:

يتعلق القيد الشكلي الملازم لحق الحل بظرف زمني، ومن هذا القبيل عدم جواز حل البرلمان قبل انتهاء مدة ولاية رئيس الدولة.

ومثال ذلك ما نص عليه الدستور المغربي لعام 1962 في المادة (79) والتي نصت على " إذا وقع حل مجلس النواب فلا يجوز حل المجلس الذي يليه إلاّ بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد".

---

(1) إبراهيم جاسم لطيف، حل البرلمان في دستور جمهورية العراق لعام 2005، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة تكريت، 2013، ص 89.

كما نص الدستور الإيطالي لعام 1947 في المادة (88) على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل المجلسين أو أن يحل أيًا منهما فقط، ولا يجوز أن يباشر هذا الحق خلال ستة أشهر الأخيرة لرئاسته ".

ونص الدستور السوداني لعام 1973 في المادة (101) على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس خلال سنة من تاريخ انتخابه ".

كذلك دستور مدغشقر لعام 1959 في المادة (51)، والتي نصت على " حظر حل الجمعية الوطنية لمرتين خلال أثنى عشرة شهرًا "[1].

ثانيًا: استشارة جهة معينة قبل الحل:

ما درجت عليه بعض الدساتير من تعليق إجراءه على ضرورة استشارة جهة معينة قبل الحل.

ومثال ذلك الدستور اليوناني لعام 1975 في المادة (41) والتي نصت " يقضي بضرورة استشارة المجلس الجمهوري والمكون من رؤساء الجمهورية القدامى، ورؤساء الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ورئيس الحزب المعارض للمجلس، كذلك رؤساء الوزارة القدامى خارج المجلس قبل إجراء الحل "[2].

كذلك نص دستور الجابون الصادر عام 1961 في المادة (71) على أنه " في حالة الضرورة يجوز لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، ورئيس الجمعية الوطنية أن يعلن حل الجمعية الوطنية...."

(1) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، المرجع السابق، ص 131.

(2) د. أحمد عبد اللطيف السيد، حل البرلمان، المرجع السابق، ص 18.

كما نصت المادة (108) من الدستور اللبناني لعام 1962 على أنه " يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب بعد التشاور مع رئيس المجلس إذا رأى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، وإن الظروف تحتم اللجوء من جديد إلى الناخبين، على أن يتضمن قرار الحل دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة تتم في ميعاد لا يتجاوز ستين يومًا من تاريخ إعلان قرار الحل، وينعقد المجلس في مدة لا تزيد عن عشرة أيام، ولا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الجديد خلال سنة من تاريخ انتخابه "[1].

ثالثًا: ضرورة إجراء الاستفتاء الشعبي قبل الحل:

ومن الدساتير التي أخذت بهذه الضمانة الدستور المصري لعام 1971 الملغاة في المادة (136) والتي نصت على أن "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلاّ عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب... "

كذلك الدستور اليمني الصادر عام 1994 في نص المادة (101) على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلاّ عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب "[2].

جدير بالذكر أن إجراء الاستفتاء ذاته، هو سبب الحل بمعنى أن يكون موضوع الاستفتاء هو حل البرلمان.

---

(1) د. إبراهيم درويش، النظام السياسي، ط4، دار النهضة العربية، 1978، ص 144.

(2) د. زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجالس النيابية، المرجع السابق، ص81.

رابعًا: عدم تكرار الحل لذات الأسباب:

وتعني هذه الضمانة أنه إذا تمّ حل المجلس النيابي لأي سبب من الأسباب فإنه لا يجوز إعادة حله لذات السبب الذي حل من شأنه المجلس النيابي السابق.

هذا وقد ورد هذا القيد في الدستور الكويتي لعام 1962 في المادة (107) والتي نصت " لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى "

كذلك الدستور الأردني لعام 1952 في المادة (74) والتي نصت " إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه "[1].

خلاصة القول وتماشيًا مع هذه الضمانة فإن قرار الحل أو مرسوم الحل يجب أن يكون مسببًا، أي يتضمن هذا القرار الأسباب والوافع التي أدت إلى إجرائه سواء نص صريح بضرورة التسبيب أم لم يرد.

خامسًا: استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل:

تضمنت بعض أحكام الدساتير نصوصًا تقتضي بوجوب استقالة الحكومة التي حلت المجالس النيابية في ظلها وقد أخذ بهذه الضمانة دستور سوريا لعام 1950 في المادة (85) منه والتي نصت على أن " في حالة حل المجلس تستقيل الوزارة ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات ".

(1) د.سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص541.

وهذا القيد يوجه حالة تدخل الوزارة القائمة في الانتخابات الجديدة للدفاع والعمل على نجاح مرشحي البرلمان المنحل الذين يتبنون وجهة نظرهم أو وجهة نظر رئيس الدولة إذا كان هو الذي أصدر مرسوم الحل[1].

ولم تأخذ الدساتير الأخرى بهذا القيد وغالبًا ماتثار هذه الحالة في الدول التي يوجد فيها نوع من الديموقراطية الصورية ولا توجد فيها نزاهة في العملية الانتخابية.

(1) د.حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلمان والرئاسي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013، ص 732.

المطلب الثاني

القيود الدستورية في دستور العراق لعام 2005

من خلال ما عرضناه من القيود الدستورية على حل البرلمان في الأنظمة السياسية أتضح لنا بأن الدستور العراقي قد أخذ بالحل الذاتي، أي حق البرلمان حل نفسه بنفسه، إلاّ أن التعسف في استخدام هذا الحق من شأنه أن يؤدي إلى المساس باستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة؛ لذلك استقرت التشريعات الدستورية في الدولة البرلمانية ولتجنب المخاطر التي تولد عنها سوء استخدام حق الحل على ضرورة النص على وضع مجموعة من القيود التي تحد من سلطة الجهة المخولة دستوريًا بحل البرلمان.

وقد نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (64) على " أولاً: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وبناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، لا يجوز حل المجلس أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانيًا:يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها (60) يومًا من تاريخ الحل، ويعدّ مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية."[1].

(1) نص المادة (64) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

أناطت المادة (64) في البند (أولاً) حق المبادرة بتقديم طلب يتضمن اقتراح حل مجلس النواب إلى الجهات التالية:

- ثلث أعضاء مجلس النواب.
- رئيس مجلس الوزراء.

ومفاد ماتقدم أن الدستور قد أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب حينما سمح لثلث أعضائه تقديم طلب يتضمن حله كما أخذ الدستور بالحل الوزاري عندما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح حل مجلس النواب.

كذلك أورد الدستور قيودًا على استعمال حق حل مجلس النواب، وتتمثل:

- **القيد الأول:** اشتراط أن يحظى الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية.
- **القيد الثاني:** في حظر حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء [1].

مما يعني أن موافقة رئيس الجمهورية هي الضمانة الأولى، أما الضمانة الثانية أن لا يكون رئيس مجلس الوزراء في حالة استجواب، إذ قد يترتب على الاستجواب سحب الثقة عن رئيس الوزراء، وتعد الوزارة مستقيلة في هذه الحالة.

(1) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص 175.

كما هنالك ضمانة أخرى في نص المادة (54) على أن "يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال (15) يومًا من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنًا، لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفًا "[1].

يتضح من النص أعلاه، أن المشرع الدستوري ألزم رئيس الجمهورية عند حل البرلمان بالدعوى إلى انتخابات عامة في البلاد وخلال مدة أقصاها (60) يومًا من تاريخ الحل، وكذلك دعوة المجلس للانعقاد خلال مدة أقصاها (15) يومًا من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وهذا يمثل ضمانة فعالة تحول دون انقطاع طويل للمجلس حتى لا يتمّ اللجوء إلى الحل بقصد التخلص من الرقابة البرلمانية، لكن كان الأولى بالمشرع الدستوري العراقي أن يقرن هذه الضمانة بالنص على جزاء يكفل تطبيقها واحترامها؛ وذلك بإعادة المجلس المنحل للانعقاد بقوة القانون إذا مرت الفترة المحددة في الدستور من دون انعقاد [2].

من خلال استعراضنا لأهم ضمانات الحل وقيوده في النظم الدستورية المختلفة بأن هذه الضمانات قد حرص المشرع الدستوري على تضمينها النصوص الدستورية؛ لأجل المحافظة على ديمومة واستمرار المجالس النيابية في وجهة السلطات التقديرية المخولة لرؤساء الحكومات، باستخدام حق الحل في غير الحالات التي تبرره، خاصة مع تزايد دور السلطة التنفيذية في

(1) نص المادة (54) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) إبراهيم جاسم لطيف، المرجع السابق، ص 126.

الدساتير المعاصرة، مقابل تضاؤل دور تلك البرلمانات من ناحية، والمعوقات التي قد تحاط بممارسة اختصاصه الرقابي من ناحية أخرى، مما يجعل العامل الأساسي في فاعلية هذه الضمانات - رغم أهميتها من الناحية النظرية - يعتمد على التزام الحكومات باحترام القواعد الدستورية نصًا وروحًا، وبخلاف ذلك فإن هذه الحكومات تستطيع أن تتحايل على النصوص الدستورية وتخرج عن حرفية النصوص وروحها، وتبرر لجوءها إلى استعمال هذه السلطة الخطيرة في غير أوجهها الدستورية المشروعة.

الفصل الرابع

وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية خلال فترة حل البرلمان

يعد النظام البرلماني بفعل مقوماته وأركانه من أكثر النظم شيوعاً في دول العالم وأكثرها تحقيقاً للديمقراطية إذ يستند هذا النظام وكما هو معلوم على مبدأ أساسه التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إذ يمتلك البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة إذا ما تجاوزت الصلاحيات الممنوحة لها، وفي مقابل ذلك تمتلك الحكومة حق حل البرلمان قبل انتهاء مدته التشريعية إذا ماترآى لها أن البرلمان لم يعد يلبي طموحات الشعب مما يستوجب حله وإجراء انتخابات جديدة [(1)].

وإذا كان الأصل أن السلطة التشريعية تتولى مهمة التشريع في الدول بأعتبارها الممثلة لإدارة الأمة، إلا أن السلطة لاتوجد في حال إنعقاد دائم،

(1) د. لمى علي فرج، وسائل الرقابة البرلمانيّة على أعمال السلطة التنفيذيّة خلال فترة حلّ البرلمان، مجلة كلية الحقوق، الجامعة المستنصريّة، العدد 4، 2013، ص1.

إذ تغيب مؤقتاً، كما هو الحال في الفترات التي تقع بين أدوار الأنعقاد أو في فترة الحل، مما يعني خلق فراغ تشريعي ورقابي خطير وخصوصاً في فترة مابعد الحل. ولهذا فأن أغلب دساتير العالم إتجهت الى تحديد مجالات أعمال الحكومة فتقتصر على التصريف اليومي للأعمال لضمان استمرارية الدولة وسير المرافق العامة دون التعرض الى الأعمال التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة.

ومع ذلك فهناك من الدساتير من أتجه الى تبني أساليب مختلفة لسد الفراغ الرقابي الذي قد ينشأ حين حل البرلمان، وتختلف تلك الوسائل بإختلاف الرؤى السياسية لكل دولة وما تبناها الدستور، فهناك مايسمى بالحضور البرلماني أثناء تلك الفترة بإبقاء اللجان البرلمانية تمارس عملها أو عدم سريان الحل على المجالس العليا. ولذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو الآتي:

- **المبحث الأول:** صور الرقابة على أعمال الحكومة أثناء فترة الحل.
- **المبحث الثاني:** كيفية تنظيم الدستور العراقي لحق الحل والرقابة في فترة الحل.

المبحث الأول

صور الرقابة على أعمال الحكومة أثناء فترة الحل

تطلبت بعض الأنظمة الدستورية وجود نوع من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة حل البرلمان فهذه الأنظمة لم تقف عند حد تجديد موعد لإجراء الأنتخابات العامة الجديدة، ودعوة الناخبين لإختيار أعضاء المجلس الجديد، كما لم تقف عند حد السماح للحكومة، وفي حدود معينة تمارس سلطة التشريع أثناء غياب البرلمان على أن تعرض ماأصدرته خلال فترة الحل على البرلمان الجديد لإقراره أو رفضه حسب قواعد هذه الدساتير، وإنما تبنت هذه الانظمة أحكاماً أكثر أهمية وحيوية عندما فرضت نوع من الحضور البرلماني ومكنته من فرض الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية خلال فترة الحل [1].

وتنوع صور هذا الحضور البرلماني، ومع ذلك يمكننا حصرها بالأمثلة التالية:

أولاً: استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه:

تقرر بعض الدساتير واستثناء من القاعدة العامة أن البرلمان المنحل يستمر في أداء وظيفته التشريعية حتى إجراء الإنتخابات العامة وإجتماع المجلس التشريعي الجديد بحيث أن المجلس لايفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل وإنما من تاريخ إجراء الإنتخابات العامة الجديدة

(1) د. علي الطبطبائيّ، الرقابة السياسيّة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل، مجاة الحقوق الكويتية، العدد الثاني، السنة الخامسة، الكويت 1991، ص10.

مجنباً وجود فراغ تشريعي في الدولة ومن الدساتير التي إتجهت هذا الإتجاه، الدستور الهولندي لعام 1983 في نص م/64 منه على أن قرار الحل لاينتج إثارة في مواجهة المجلس المنحل إلا من لحظة إجتماع المجلس الجديد[1].

وقد أخذ الدستور النمساوي لعام 1920 بهذا الإتجاه في نص م/29 فقرة 3 على أنه في حالة الحل الذاتي أي إصدار البرلمان لقرار حل نفسه فإن اختصاص البرلمان التشريعي يستمر حتى اجتماع المجلس الجديد[2]،وقد سار في هذا الأتجاه كذلك الدستور التركي لعام 1961 إذ نصت م/69 منه على أن الجمعية الوطنية تبقى تمارس وظيفتها حتى إنتخاب البرلمان الجديد[3].

غير أن هناك من الدساتير من تبنى اسلوب بقاء المجلس في ممارسة وظائفه في حالات محددة، ومثل هذا الإتجاه نجده في أنكلترا حيث تقضي الأعراف الدستورية أنه في حالة وفاة الملك في الفترة بين حل البرلمان وإجراء إنتخابات جديدة أو الوقت المحدد لإجتماع المجلس المنتخب، فإن أعضاء المجلس العموم المنحل الإجتماع خلال ستة أشهر من تاريخ وفاة الملك ويجب أن يجتمع البرلمان فوراً ودون دعوة، وإذا حدثت الوفاة في وقت الحل، فأن المجلس المنحل يسترد سلطاته ويمارس عمله الى حين إجتماع المجلس الجديد.

كما نصت م/28 فقرة م من الدستورالأردني/ لعام 1952 على ذات الإتجاه، ((إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي، فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال الى الإجتماع،

(1) د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص90.

(2) دستور تركيا لعام 1961.

(3) الدستور الهولندي لعام 1983.

وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحلاً أو أنتهت مدته ولم يتم إنتخاب المجلس الجديد، فيدعى الى الإجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق)) [1].

ثانياً: عودة المجلس المنحل لمباشرة إختصاصاته الدستورية:

اتجهت بعض الدساتير إلى عودة المجلس النيابي المنحل إلى مباشرة إختصاصاته الدستورية وإعتبار قرار الحل كأن لم يكن، إذا لم يدع الحكومة الناخبين لإختيار أعضاء البرلمان الجديد خلال الفترة المحددة في الدستور.

والواقع أن هذه الصورة تتضمن جزاءاً سياسياً على الحكومة أكثر من تطلبها نوع من الحضور البرلماني، إذ تفترض عودة المجلس القديم الذي قامت الحكومة بحله لمباشرة سلطاته الدستورية، وبهذا تواجه الحكومة وضعاً سياسياً صعباً، لأنها ستظطر الى التعامل مع مجلس ناصبته العداء وأرسلت أعضائه لمواجهة ناخبيهم، في الوقت ذاته عن دعوة الناخبين لإجراء إنتخابات جديدة [2].

وقد تبنى بعض الدساتير العربية هذا الإتجاه زمنها الدستور الأردني لعام 1952 إذ نصت م/73 منه على أنه ((إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء إنتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهرعلى الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام م/78 من الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل كما تنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه إذا لم يتم الإنتخاب خلال الشهور الأربعة يستعيد المجلس

(1) الدستور الأردنيّ لعام 1952.

(2) د. عادل الطبطبائيّ، الرقابة السياسية، المرجع السابق، ص15.

المنحل كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فوراً وكأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله الى أن ينتخب المجلس الجديد)) [1].

كما نص الدستور السوري على ذات الإتجاه في نص م/58 منه على (1 - تجري الإنتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي إنتهاء مدة مجلس الشعب.2 - يعود المجلس الى الإنعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويجتمع بعد إنقضاء التسعين يوماً ويبقى قائماً حتى يتم إنتخاب مجلس جديد)[2].

ويرى بعض الفقهاء أن النص في الدستور على وجوب عودة المجلس المنحل الى الإنعقاد في حالة عدم إجراء الإنتخابات في موعدها إنما يشكل ضمانة فعالة لعدم تعطيل إنعقاد المجلس الجديد لسبب من الأسباب، ولكن من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم إستنتاجاً إذا لم ينص عليه الدستور صراحةً، وأن كان من الممكن الدفاع عن هذا التفسير على أساس أن قرار الحل قد قيده الدستور بشرط إجتماع المجلس الجديد في خلال فترة محددة فأن هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ، فإذا تخلف الشرط بطل قرار الحل بأثر رجعي، ومثل هذا التفسير سليم من الناحية النظرية، ألا أن سير المؤسسات الدستورية لايعتمد على مجرد التفسير السليم للقانون، ولكن تحكمه ملاءمات سياسية وعلمية، قد تعطل من قواعد التفسير السليمة، ولذلك يرعى أنصار هذا الإتجاه، أنه إذا أريد الوصول الى النتيجة السابقة، ضمن المتعين النص عليها صراحةً في صلب الدستور كما فعلت الدساتير السابقة، فمثل هذه النصوص تقطع كل جدل حول ملائمة التفسير وتضع الحكومة المتعسفة وجهاً لوجه أمام جماهير الشعب [3].

(1) د. أمين سلامة العضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2010، ص278.

(2) الدستور السوري لعام 1950.

(3) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص583.

ويرى الدكتور عادل الطباطبائي ((أن مجرد النص على عودة المجلس المنحل لمباشرة سلطاته الدستورية في حالة عدم الدعوة للإنتخابات العامة الجديدة وإن كان يشكل ضمانة دستورية دون جدال الا أن ذلك لم يردع بعض الحكومات من اللجوء الى اسلوب إيقاف بعض نصوص الدستور عن العمل، ومنها النص الدستوري الذي يقضي بعودة المجلس القديم الى الإنعقاد، لأنه مهما قيل عن وجود مثل هذه الضمانات لحماية النصوص الدستورية فأنها تبقى حبراً على ورق مالم يكن هناك رأي عام قوي ومستنير قادر على إيصال صوته الى الهيئة الحاكمة ويفرض احترام الدستور))[1].

ثالثاً: إسلوب اللجان البرلمانية الدائمة:

تشكل السلطة التشريعية عادة لجان تقوم بمهام وصلاحيات مختلفة وينظم عملها وإختصاصها النظام الداخلي للمجلس التشريعي وهي على نوعين أما لجان دائمية أو لجان مؤقتة وتنتهي عادة عملها بإنتهاء حياة المجلس النيابي، الإ أن هناك من الدساتير من يتبنى أسلوباً مغاير لما سبق حيث تبقى اللجان الدائمة تمارس عملها في فترات غياب المجلس النيابي كوسيلة لسد الفراغ التشريعي، أو مراقبة لأداء الحكومة في غياب السلطة التشريعية، ومن هذه الدساتير دستور فايمر في ألمانيا حيث نصت م/35 منه على قيام البرلمان بتشكيل لجنتين يتم إنتخابهما من بين أعضاء البرلمان أحدهما للشؤون الخارجية والأخرى تتولى حماية حقوق ممثلي الأمة تجاه الحكومة وتمارس اللجنتان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الفترات التي لايكون فيها البرلمان قائماً بسبب الحل.

(1) د.عادل الطبطبائيّ، النظام الدستوريّ في الكويت، الكويت، 1985، ص24 - 25.

وكذلك نصت م/55 فقرة 2 من الدستور النمساوي لعام 1920 بأنه في حالة حل المجلس الوطني بواسطة الرئيس الإتحادي بموجب م/29 فقرة 1 بنقل حق المعاونة في الوظيفة التنفيذية الذي يتمثل في إعطاء الموافقة بشأن بعض القرارات بمقتضى الشروط الواردة في م/155 الى اللجنة الدائمة أثناء حل البرلمان.

وأستوحى القانون الأساسي لولاية (BONN) الألمانية هذا التنظيم حيث نصت م/45 منه على قيام مجلس البوند ستاخ بتكوين لجنة دائمة تكون مهمتها حفظ صفوف البوند ستاخ في مواجهة الحكومة خلال الفترة الانتقالية التي تقع بين التشريعيين ولهذه اللجنة سلطة التحقيق ونص الدستور الإسباني الصادر في عام 1978 تبني ذات الاسلوب حيث نصت م/78 منه على قيام كل من المجلس البرلماني بتكوين لجنة دائمة تتولى ممارسة وظائفه المنصوص عليها في المادتين 166، 86 من الدستور على وجه الخصوص وذلك في حالة حل البرلمان وإنتهاء مدة ولايته [(1)].

رابعاً: إسلوب عدم حل المجالس النيابية العليا:

اتجهت بعض الدساتير إلى أن تشكل سلطتها التشريعية من مجلسين أحدهما مجلس منتخب والآخر يتم تشكيله عن طريق التعيين ويحمل كل منهما إسماً يغاير إسم الهيئة الأخرى وقد إختلفت تلك الدساتير في تسمية كل منهما، فعلى سبيل المثال في بريطانيا تم تسميتها بـ (مجلس العموم الذي يمثل المجلس المنتخب، ومجلس اللوردات الذي يمثل المجلس الأعلى، وفي الأردن وفقاً لدستور

(1) د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص334.

1952 تتألف السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الأعيان، وفي بلجيكا وفقاً لدستور 1994أطلق تسمية (مجلس النواب، ومجلس الشيوخ).

ومثل هذا النظام أخذت به معظم الدول الملكية البسيطة وذلك لضمان وصول أعضاء الطبقة الحاكمة لعضوية المجلس الأعلى حيث أن قانون الأنتخاب الذي ينظم طريقة الحصول على عضوية هذا المجلس.

يشترط شروط عديدة لاتتوفر إلا في إعضاء الطبقة الحاكمة وبالتالي يحرم كل أعضاء الطبقات المحكومة من الحصول على عضوية هذا المجلس[1].

وذهب الأستاذ الدكتورمحمد عبد الحميد أبو زيد الى أن الحل الوزاري عند الأخذ بنظام المجلسين لاينبغي أن يكون لغير المجلس الذي تقوم أمامه مسؤلية الوزارة سياسياً وذلك ان الأساس الدستوري لحق الحل في النظام البرلماني يكمن في قاعدة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما لاتقوم معه أدنى حاجة لتقرير حق الحل للمجلس الذي لم تقم المسؤولية أمامه وبالعكس يكون الحل طبيعياً لمجلس البرلمان حينما يكون لهما معاً تقرير المسؤولية الوزارية [2].

أما مايخص حل السلطة التشريعية، فأن هذه الأنظمة إختلفت فيما بينها فالبعض إتجه الى أن يسري الحل على المجالس المنتخب وحده بإعتبار أن الحل يمثل سلاحاً تمتلكه السلطة التنفيذية يقابل المسؤولية الوزارية في سحب الثقة من الوزراء وهذا الحق يمتلكه المجلس المنتخب حصراً، وطالما

(1) د. سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستوريّة العربيّة، منشورات الحلبي، بيروت، 2008، ص20.

(2) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص919.

أن المجلس الأعلى لايحق له تحريك هذه المسؤولية بالتالي لايسري عليه الحل وهذا ما سارت أغلب دساتير العالم، وبذلك يعد وسيلة من وسائل سد الفراغ التشريعي وهي هذه الفترة.

ومن هذه الدساتير دستور تركيا لعام 1969 إذ نصت(م/108) منه على أن الحل يسري على مجلس الأمة دون مجلس الشيوخ [1].

وكذلك نصت م/66 فقرة 2من الدستور الأردني على ذات الإتجاه: ((إذا حل مجلس النواب، تتوقف جلسات مجلس الأعيان)).

ونصت أيضاً (م/55 فقرة (ب) من الدستور البحريني ((إذا حل مجلس النواب تتوقف جلسات مجلس الشورى))[2].

أن عدم سريان الحل على المجالس العليا لايعني استقرارها بممارسة اختصاصاتها بل أن جلساتها تتوقف وتتأجل لحين تشكيل مجلس نيابي على أعتبار المهام التشريعية لابد للقيام بها من قبل المجلسين معاً. ولهذا تنص الدساتير عادة على التأجيل، فقد نصت (م/ 66فقرة 2) من الدستور الأردني إذ حل مجلس النواب مجلس النواب تتوقف جلسات مجلس الأعيان، ونصت (م/55 فقرة ب) من الدستور البحريني علماً إذ حل مجلس النواب، تتوقف جلسات مجلس الشورى.

غير أن الدستور الياباني لعام 1963، قد خالف الإتجاه السابق فبعد أن أقر بوقف جلسات مجلس الشيوخ في حالة حل مجلس النواب، أجاز لمجلس

(1) د. محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع السابق، ص143.

(2) 1)الدستور الأردني لعام 1952.

الوزراء أن يدعو مجلس الشيوخ الإنعقاد في جلسة طارئة اذا ماطرأت ضرورة قومية، وأعتبر أن الإجراءآت التي تتخذ في مثل هذه الجلسة إجراءآت مؤقتة، وتصبح لاغية مالم يتم الموافقة عليها بعد أفتتاح الدورة التالية للبرلمان (1).

خامساً: عودة المجلس المنحل للإنعقاد مؤقتاً:

الأصل أن تكون سلطة التشريع بيد البرلمان وذلك بوصفه ممثلاً للإرادة الشعبية، ألا أن هذه السلطة قد تغيب مؤقتاً كما في حالة العطلة (الفترة الواقعة مابين أدوار الإنعقاد) في فترة الحل تصدياً للظروف الإستثنائية التي تتطلب تسريعاً عاجلاً لمواجهة مسائل عاجلة لاتحتمل التأخير، فأن أغلب دساتير دول العالم تخول السلطة التنفيذية مهمة التشريع وذلك بإصدارها قرارات لها قوة القانون.

وقد أختلفت تلك الدساتير بمصير تلك الأعمال، وإن كان أغلبها يتطلب وجوب عرضها على البرلمان بعد عودته، وأعمال بداية فيها أما بالموافقة عليها فتدخل في بناء القانون للدولة أو بعدم إقرارها فتزول ما كان لها من قوة القانون (2).

أما في فترة الحل فإن البعض من الدساتير من إتجه الى إلزام الحكومة بدعوة المجلس التشريعي الى الإنعقاد مؤقتاً، لكي تعرض عليه القرارات التي أحدثها خلال فترة الحل لها صفة عاجلة أو التي إتخذتها نتيجة وقوع أحداث خطيرة تمر بها البلاد ولا يمكن التصدي لهذه الأحداث إلا عن طريق إصدار التشريع (3).

(1) الدستور البحريني لعام 1973.

(2) د. إبراهيم محمد علي، النظام الدستوري في اليابان، دار النهضة العربيّة القاهرة، 1996، ص161.

(3) د. يسرى محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكوميّ في فترات =

ومن هذه الدساتير الدستور الإيطالي، إذ نصت (م/77فقرة 3) منه على أن الحكومة تدعو البرلمان ولو كان منحلاً لكي تعرض عليه القرارات التي لها قوة القانون والتي قامت بإصدارها وذلك لمواجهة الظروف القاهرة والتي يتطلب إتخاذ إجراءآت عاجلة [1].

سادساً: أسلوب إكمال مدة الفصل التشريعي:

إنّ الأثر الطبيعي الذي يترتب على قرار الحل هو توقف البرلمان المنحل عن مباشرة إختصاصاته التي خولها إياه الدستور.

وتنص الدساتير عادة على تمديد موعد لإنتخاب مجلس جديد ودعوته للإجتماع في مدة محددة، وبهذا تكون الإنتخابات الجديدة لمجلس جديد له مدة تشريعية جديدة وكاملة لاينهيها قبل إنتهاء مدتها إلا إستخدام جديد لحق الحل، ومع ذلك فقد خرجت بعض الدساتير عن إطار هذه القاعدة شبه العامة، حيث قضت بأن المجلس لاتكون له مدة تشريعية جديدة وإنما يتم الدورة التشريعية التي بدأها المجلس السابق المنحل لضرورة إستمرار الحياة النيابية لسد الفراغ التشريعي والرقابي في تلك الفترة.

ومن هذه الدساتير، دستور السويد لعام 1974، إذ نصت م/3من الفصل الثالث على" تجري إنتخابات عادية للبرلمان لحل ثلاث سنوات".

كما نصت م/4 على: "يجوز للحكومة تنظيم إنتخابات غير عادية بين الإنتخابات العادية للبرلمان".

= إيقاف الحياة النيابيّة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 1996، ص54.

(1) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداريّ، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 2003، ص234.

وحتى يمكن التوفيق بين النصين فلابد للبرلمان الجديد المنتخب بعد إجراء الحل أن يكمل ما تبقى من المدة التشريعية للسلطة المنحلة وإلا لما كان الإلتزام الذي أورده الدستور بإجراء إنتخابات عادية للبرلمان كل ثلاث سنوات حتى ولو تم حل هذا الأخير خلال هذه المدة.

ويتفق الدستور البرتغالي لعام 1976 مع هذا الإتجاه إذ نصت م/174 منه على " لوحدث الحل أثناء دور الإنعقاد الأخير فإن المجلس المنتخب ينهي المدة التشريعية الجارية ويكمل التي يليها [1].

يتضح لنا مما سبق كيف نظمت بعض الأنظمة الدستورية مسألة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة الحل وهي صور متنوعة جديرة بالدراسة، على أننا نعتقد أن أفضل صورة من هذه الصور المتمثلة بوجود لجان برلمانية دائمة تمارس عملها الرقابة في غياب السلطة التشريعية سواء كان هذا الغياب المدة المحددة للبرلمان واقع في الفترات التي تقع بين إنتهاء مدة الدورة الإنتخابية وتشكيل مجلس نيابي جديد أو الفترة الواقعة بين قرار حل البرلمان وتشكيل مجلس نيابي جديد.

على أن ينحصر دورها الرقابي بتقديم تقرير عن الأعمال التي إتخذت في تلك الفترة وتقديمها الى المجلس الجديد، لأن دورها الرقابي هذا لايسمح لها بأكثر من ذلك حيث انها لاتملك سلطة فرض جزاء للحكومة بسحب الثقة مثلاً، وعلى أن ينظم إختصاصات وتشكيلها ضمن الدستور.

---

(1) د.علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص300.

كما نعتقد أن وجود جزاء سياسي للحكومة والمتمثل بإعادة المجلس المنحل لممارسة إختصاصاته إذا لم تدع الحكومة الناخبين لإختيار أعضاء برلمان جدد خلال الفترة المحددة الى جانب وجود اللجان البرلمانية الدائمة يمثل ضمانة كافية لسد الفراغ التشريعي والرقابي.

المبحث الثاني

كيفية تنظيم الدستور العراقي لحق الحل والرقابة في فترة الحل

يعد حق الحل من أخطر الإختصاصات السياسية التي تمتلكها الحكومة كسلاح لمواجهة المجلس النيابي وهو لايؤثر في جلسات المجلس فحسب، بل ينهي العضوية لكافة أعضاءه.

وقد تبنى الدستور العراقي في م/64 منه على حل المجلس النيابي إذ نصت على: "يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولايجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ويدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة للبلاد خلال مدة أقصاها 60 يوماً من تاريخ الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية " [1].

ويتضح من نص المادة أعلاه، إن المشرع الدستوري قد تبنى صورتين للحل، الحل الذاتي بناءً على طلب يقدم من ثلث أعضاءه أو الحل الوزاري الذي يقدم من قبل رئيس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية.

ولم يقيد المشرع الدستوري استعمال الحكومة لحق الحل بأعضائه سوى اشتراطه موافقة رئيس الجمهورية وعدم تقديم طلب الحل اثناء الاستجواب.

(1) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، مؤسسة الكويت للتقدم العاليّ، الكويت، 1986، ص104.

اما فيما يخص مسألة تنظيم الرقابة في الفترة الواقعة بين الحل وانتخاب مجلس جديد أو حتى في الفترة الواقعة بين انتهاء المدة النيابية وتشكيل مجلس جديد لم يتطرق الدستور العراقي إلى تلك المسألة ولم يأخذ بأي صورة من صور الرقابة على أعمال الحكومة وإن كان قد نص صراحةً على أن الحكومة تمارس أعمالها بالتصريف اليومي للأعمال، وقد عرفها الفقه بأنها الأعمال التي يتطلبها استمرارية المرافق العامة للدولة والمتعلقة بالأمور المتعلقة بالجهاز الإداري للدولة ولاتتضمن أي بعد سياسي.إلا ان هذا القيد بحصر أعمال الحكومة بالأعمال اليومية لا يغني عن وجود رقابة برلمانية على تلك الأعمال وهذا يعد قصور دستوري إذ كان الأجدر بالمشرع الدستوري العراقي أن ينظم تلك المسألة بنصوص صريحة وواضحة.

جدير بالذكر أن المشرع العراقي رغم تبنيه حل البرلمان كسلاح تمتلكه السلطة التنفيذية مقابل حق سحب الثقة، إلا إننا نرى أن تنظيم هذا الحق يشوبه نوع من القصور ونجد من الضرورة أن يتدخل المشرع بتعديل نصوصه واستكمال تلك النواقص وهذه المقترحات أوردناها بالشكل الآتي وضمن محورين:

- **المحور الأول: قرار الحل:**

لم يتطرق المشرع الدستوري إلى مسألة ذكر السبب سواء طرحاً أو ضمناً لإطلاع الرأي العام عن سبب الحل، وهذا بحد ذاته يشكل ثغرة دستورية بحاجة إلى معالجة كون ذكر السبب يشكل ضمانة فعالة لعدم تعسف السلطة التنفيذية في إتخاذ القرار، هذا من جانب، اما الجانب الآخر والمتعلق بحظر استعمال حق الحل خلال فترات استثنائية تمر بها البلاد أو في حالة الضرورة

أيضاً لم يتطرق له صراحة المشرع وكان الأجدر به أن ينص صراحة إلى عدم اللجوء إلى الحل خلال تلك الفترات.

- **المحور الثاني / تنظيم الآثار القانونية المترتبة على الحل:**

إنّ المشرع الدستوري قد سكت عن تنظيم الآثار القانونية المترتبة على حل البرلمان بنصوص صريحة، وبالأخص تحديد الرقابة على أعمال الحكومة وإن كان قد قيدها بالتصريف اليومي للأعمال، إلا أن هذا لا يمنع من وجود فراغ تشريعي ورقابي، والجدير بالذكر هنا أن المشرع الدستوري لم يتطرق إلى مسألة تنظيم الرقابة حتى في الفترة الواقعة بين إنتهاء المدة النيابية وتشكيل الحكومة ما بعد الأنتخابات، ونحن نرى أن النص على وجود الرقابة في هذه الفترات سواء بعد حل البرلمان أو بعد انتهاء المدة النيابية ضرورة تجنب البلاد من الفراغ التشريعي والرقابة والذي بحد ذاته يشكل خطورة إذا ما تجاوزت الحكومة صلاحيات التصريف اليومي للأعمال، ونقترح أن ينص الدستور العراقي على تشكيل لجان برلمانية دائمية تمارس عملها الرقابي في هذه الفترات.

قائمة المراجع

- **أولاً: القرآن الكريم**
- **ثانياً: المراجع**

1. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ترجمة عز الدين حسين، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، دون سنة نشر.
2. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي، دراسة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، 2012.
3. د. إبراهيم درويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
4. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية القانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
5. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.

6. د. ابراهيم محمد حسنين و د. اكرم الله ابراهيم محمد، حق السؤال في النظام الدستوري المصري والكويتي، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2013.

7. د. ابراهيم محمد علي، النظام الدستوري في اليابان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

8.د. ابراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.

9.د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.

10. د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.

11. د. السيد صبري، الوزير الاول في انكلترا، دون مكان نشر، 1947.

12. د. السيد صبري، حكومة الوزارة – بحث تحليلي نشأة وتطور النظام البرلماني في بريطانيا، المطبعة العالمية، مصر، 1953.

13. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبدالله وهبه، القاهرة، 1945.

14. د. أمين سلامة العضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة، عمّان، الاردن، 2010.

15. د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.

16. د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2004.

17. د. جهاد ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2013.

18. د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013.

19. د. حسين عثمان، النظم السياسي والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1989.

20. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.

21. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.

22. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

23. د. رمضان محمد بطيخ، مبدئ الأنظمة السياسية وأنظمة الحكم في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

24. د. زين بدر فراج، القيود الدستورية على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

25. د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في الانظمة الدستورية العربية، منشورات الحلبي، بيروت، 2008.

26. د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار ابو المجد، القاهرة، 2008.

27. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

28. د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2015.

29. د. طعيمة الجرف، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1964.

30. د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، 1986.

31. د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الكويت، 1985.

32. د. عبد الحميد ابو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

33. د. عبد الحميد متولي، القانون والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1983.

34. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

35. د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1985.

36. د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981.

37. د. عبد المنعم محفوظ و د. نعمان احمد الخطيب، مبادئ النظم السياسية، دار الفرقان، عمّان، 1997.

38. د. عصام سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، القاهرة، 1991.

39. د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي، القاهرة، 2017.

40. د. غسان بدر الدين، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، 2000.

41. د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني، لجنة تقصي الحقائق البرلمانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.

42. د. فرحان نزال المساعيد، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني، دار وائل للنشر، عمّان، 2011.

43. د. لمى علي فرج، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.

44. د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، 1996.

45. د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971.

46. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.

47. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات ضبط الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

48. د. محمد أنس جعفر، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

49. د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012.

50. د. محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1976.

51. د. محمد قدري حسن، الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.

52. د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

53. د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، القاهرة، 1952.

54. د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ودون مكان طبع، 1984.

55. د. وايت ابراهيم و د. وحيد رأفت، القانون الدستوري، دون مكان نشر، 1937.

56. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

57. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

58. د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

59. كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية، دار الفكر والقانون، القاهرة، 2001.

60. مشوط الهجاري، المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، هلا للنشر، 2008.

- **ثالثاً: الرسائل والأطاريح**

1. إبراهيم جاسم لطيف، حل البرلمان في دستور جمهورية العراق لعام 2005، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة تكريت، 2013.

2. احمد ابراهيم السلبي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الاسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1990.

3. أنور أرسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1971.

4. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديموقراطي، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة، سنة 1945.

5. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997.

6. د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على اعمال الحكومة خلال فترة الحل، مجلة الحقوق، العدد الثاني والثالث، الكويت، 1991.

7. د. علي مجيد العكيلي، تعطل الرقابة البرلمانية، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 27 - 28، 2016.

8. د. لمى علي فرج، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، العدد 4، 2013.

9. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996.

10. عوض رجب الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 2006.

11. وجدي ثابت غبريال، سلطات رئيس الجمهورية طبقًا للمادة (74) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة بالمادة (16) من الدستور الفرنسي، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1987.

- رابعًا: المصادر الأجنبيّة:

1. Howgood, Modern constitutions since 1787.

2. Maurice Durerger, Institution politiques et droit constitutionnel, 1978

3. Russellf - Moore:, Modern constitution, 1957.

4. Wade and Philis, Constitutional and administrative law, the ed, London, 1977

5. Burdeau (G), Droit constitutionnel et institutions politique, Septieme edition,

6. B.E. Carter, The office of prime minister, London, 1956

7. Gurzonlib, The legal dictionary, Mac press London, 1983

8. Walter (Baehot), The English constitution, C. A. Watts Co, Ltd, London, 1964,

9. Hauriou (Andre), Droit constitutionnel et institutions politiques, 1975

10. Esmein (A), Elements de droit constitutionnel, Paris, 1927,

11. Cadart (J), Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris,1979

- **خامسًا: الدساتير:**

1.دستور اسبانيا 1978.

2.دستور الأردن 1952.

3.دستور البحرين 1973.

4.دستور الجابون 1961.

5.دستور الجزائر 1996.

6.دستور السودان 1973.

7.دستور العراق 2005.

8.دستور الكويت 1962.

9.الدستور اللبناني 1962.

10.دستور ألمانيا 1949.

11.دستور المغرب 1926.

12.دستور اليمني 1994.

13.دستور اليونان 1975.

14.دستور إيطاليا 1947.

15.دستور بلغاريا 1948.

16.دستور تركيا 1961.

17.دستور تركيا 1969.

18.دستور سوريا 1950.

19.دستور فرنسا 1875.

20.دستور فرنسا 1958.

21.دستور مدغشقر 1959.

22.دستور مصر 1971.

23.دستور هولندا 1983.

الفهرس

الموضوع	الصفحة